

University of Groningen

Gebiedsontwikkeling

Spaink, Erik

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Spaink, E. (2017). *Gebiedsontwikkeling: Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

GEBIEDSONTWIKKELING

Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering



Erik Spaink

ISBN: 978-90-367-9609-5

ISBN: 978-90-367-9608-8 (Eboek)

2017

Erik Spaink

Op het kaft:
een naambordje van een ontginningsweg
in het gebied van het voormalige oerbos Beekberger Woud



rijksuniversiteit
 groningen

GEBIEDSONTWIKKELING

Op zoek naar voorwaarden voor effectieve realisering

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
rector magnificus prof. dr. E. Sterken
en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

maandag 6 maart 2017 om 14.30 uur

door

Erik Spaink

geboren op 3 mei 1945
te Soest

Promotores

Prof. dr. G. de Roo

Prof. dr. H. Folmer

Beoordelingscommissie

Prof. dr. L.G. Horlings

Prof. dr. T.J.M. Spit

Prof. dr. C. Wagenaar

Voorwoord

De vraagstelling voor dit proefschrift is geleidelijk ontstaan uit de confrontatie tussen opleiding en praktijk. Hoe kom je als econometrist, milieukundig en informatiekundig beleidsmedewerker en procesbegeleider op het onderwerp gebiedsontwikkeling? Dat heeft te maken met de boeiende periode waarin ik als ambtenaar in Den Haag werkte – en met toeval. Ogenschijnlijk sloten mijn werkplekken niet altijd logisch op elkaar aan, maar toch zat er – zeker achteraf – een lijn in. In elk geval is er een samenhang. Door min of meer toevallige gebeurtenissen verschoof er in de loop van de tijd van alles in de onderwerpen waarmee ik mij bezig hield en in de manier waarop en met wie die aangepakt werden. Elke sector had eigen kenmerken en de rol van ‘de overheid’ veranderde. Nieuwe invalshoeken en inzichten, andere accenten. Een zoekproces naar de juiste aanpassingen aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Af en toe was er de gelegenheid om met anderen te reflecteren op ontwikkelingen, maar achteraf zijn de hoofdlijnen van de ontwikkeling beter te zien. Zij het vanuit het persoonlijke en dus beperkte perspectief.

Toen begin jaren '70 de kosten-batenanalyse in Nederland werd geïntroduceerd, sprak mij dat – als econometrist met bijvak milieukunde – zeer aan. Een afwegingsinstrument waarin alle voor- en nadelen werden meegenomen! Ik schreef mijn afstudeerscriptie erover. In de praktijk bleek het instrument wat tegen te vallen omdat natuur en milieu nauwelijks meer dan p.m.-posten opleverden. Pro memorie, maar snel vergeten. De vraag hoe het milieu een volwaardige plaats zou kunnen krijgen in de besluitvorming bracht mij en anderen op de gedachte van wat milieueffectrapportage zou worden. Met een paar mensen van de Stichting Natuur en Milieu en de latere Groningse hoogleraar Kees Lambers vormden we een brainstormgroepje. Bij Natuurbehoud mocht ik het idee, nadat ik het had beschreven in een artikel in de ESB (het vakblad voor economen), komen uitwerken. Om mij heen ontstond een milieuafdeling. Het milieu kwam in die jaren met horten en stoten op de agenda en ik kwam naast de instrumentontwikkeling steeds meer in de beleidsontwikkeling terecht. Mij werd steeds duidelijker dat beleid maken niet alleen een kwestie is van een gedegen ontwerp, maar ook overleg met andere belangenvertegenwoordigers om dat ontwerp te kunnen optimaliseren. Maar dat mocht eind jaren '80 nog niet gezegd worden. Het was onderhandelen vanuit standpunten, of zelfs – zoals de manier waarop de kosten-batenanalyse voor de Markerwaard werd ingevuld – een gevecht. Zo ontstond bij mij het besef dat het analyseren van de inhoud niet voldoende is, maar dat ook het proces aandacht verdient. De tijd was nog niet rijp.

De computer werd steeds meer gemeengoed en de aandacht voor informatiestromen nam toe. Het maken van een informatieplan kon eigenlijk alleen in een proces samen met de betrokkenen. Dat paste bij mijn beeld van een goede werkwijze, zij het dat het nog om een in hoge mate analytische bezigheid ging binnen een directie. Voor een nieuw beleidsplan voor informatiebeleid mocht ik met een selecte groep ideeën verzamelen door gebruik te maken van een computersysteem dat een gedeeltelijk anonieme brainstorm mogelijk maakte. Een volgende stap was de ongebruikelijke wens van staatssecretaris Kohnstamm om het concept beleidsplan over informatiebeleid in een werkconferentie voor te leggen aan betrokkenen alvorens het de wereld in te sturen. Een paar departementen maakten bezwaar, maar het ging door. Binnen mijn gezichtsveld waren dit eerste opstapjes naar het, voorafgaand aan een besluit, op open wijze afstemmen van belangen.

De tweede helft van de jaren '90 ontstond de interactieve beleidsvorming. Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd in '97 de Adviesunit Resultaatgericht Beleid

opgericht en daar kreeg ik mijn kans. We namen instrumenten op in ons repertoire die handig waren om met de betrokkenen informatie te verzamelen rond een beleidsprobleem en daaruit voorstellen te destilleren – met als resultaat een mooie en praktische ‘toolkit’. We werden een veel gevraagd intern clubje dat specialistische kennis aanleverde voor het vormgeven van projecten. Eén ding knaagde aan mij: het ging steeds meer over ‘proces’ en steeds minder over ‘inhoud’. De analyse van de inhoud verdween naar de achtergrond en weliswaar kwam de kosten-batenanalyse hoog terug op de agenda, maar: ten behoeve van de eindafweging en los van het proces. Dat kan behoorlijk botsen. De tegenstelling tussen de rationele werkelijkheid van de beleidsanalyse en de chaos van een besluitvormingsproces zorgt voor extra strijd. Paradoxaal. Als je (zoals ik) het denken in termen van afweging van kosten en baten belangrijk vindt en tegelijk erkent (zoals ik) dat de werkelijke keuzes in een proces worden gemaakt, dan roept dat de vraag op hoe daarmee om te gaan.

Er kwam iets bij. Intussen was gebleken dat de leiding van het departement onze specialistische kennis liever van externe adviseurs betrok dan van eigen mensen. Dat betekende voor mij mijn vertrek uit de rijksoverheid. Bij een klein adviesbureau waarbij ik mocht aansluiten, werd mij iets anders duidelijk gemaakt: het hoeft niet altijd een overheid te zijn die het voortouw neemt. Vaak is het zelfs beter van niet. Dat zie je niet als overheidsdienaar, daar is afstand voor nodig. En het oplossen van vragen. Met name de vraag hoe je dan iets van de grond krijgt, bleef hangen.

Met een oude kennis besprak ik de paradox rond kosten-batenanalyse en via hem kwam ik bij Henk Folmer terecht. Na enig zoeken bleek het ei van Columbus te zijn dat ik zou uitgaan van een uit besluitvormingsoogpunt interessant probleem, om dan te kijken op welke wijze het denken in kosten en baten iets zou kunnen toevoegen. Het is immers niet logisch om het alsmaar in de verfijning van kosten-batenanalyse te zoeken, zonder te kijken naar de functie van het instrument in het besluitvormingsproces. Dat interessante probleem diende zich aan toen ik de – inmiddels al weer een paar jaar oude – Nota Ruimte onder ogen kreeg. De daar beschreven aanpak van *gebiedsontwikkeling* was mij uit het hart gegrepen en het kabinet wilde er kosten-batenanalyse op toepassen. Wat is er dan mogelijk?

De beschrijving van gebiedsontwikkeling in die Nota vormt het uitgangspunt voor mijn onderzoek. Om gebiedsontwikkelingen daadwerkelijk volgens dit concept te kunnen realiseren, moet uiteraard aan voorwaarden worden voldaan. Welke dat zijn is onderwerp van dit onderzoek. Een poging om te begrijpen hoe belangrijke inzichten in samenhang kunnen worden benut om verder te komen. Daarmee is het accent komen te liggen op gebiedsontwikkeling. Het concept legt de nadruk op participatie, wat de vraag impliceert hoe alle deelnemende partijen tot iets kunnen komen. Dat betekende onvermijdelijk over grenzen van specialisaties – sectoren en disciplines – heen, ‘ongedisciplineerd’ op zoek, met alle daaraan verbonden risico’s. Met – om Marten Toonder te parafraseren – het gevoel als kompas en het door literatuur gevoede verstand als zeef voor het gevoel. En met Henk Folmer als extra zeef.

Het was een mooie zoektocht, deels een evaluatie van ervaringen en deels de ontdekking van grote, relativerende samenhangen. Dat maakt een beetje melancholiek. Wat als ik dat allemaal eerder had geweten ... Ik krijg de neiging om nog eens het motto van mijn vorige boek (Gereedschap voor effectieve beleidsontwikkeling) te gebruiken: *“De uil van Minerva vliegt pas bij het vallen van de avond”*.

Het brengt mijn gedachten ook terug naar lang geleden, naar de mensen die me op weg hielpen. Mijn vader die me stimuleerde om te leren, “oom” Lintvelt, onze buurman van rond de tachtig, die me hielp antwoorden te vinden op vragen. Zij zijn er al meer dan een halve eeuw niet meer, maar ze zijn er altijd.

Ik ben veel mensen dank verschuldigd. Bij mijn zoektocht heeft Henk Folmer mij altijd bijgestaan. Vragen werden door hem altijd binnen een etmaal beantwoord. Later kwam het contact met Gert de Roo, die mij wees op het belang van 'tijd' in complexe systemen. Verder heb ik veel te danken aan de mensen met wie ik onderweg discussies mocht voeren. Ik noem slechts een paar in het bijzonder: de collega's van de ARB die zo'n grote rol speelden bij de totstandkoming van ons 'proces-gedachtengoed', Carl Koopmans, Geert Teisman en oud collega Hans Jeekel, die bereid waren om te reflecteren, ook al volgde ik niet altijd hun adviezen op. En natuurlijk al degenen die belangstelling toonden, oude en nieuwe vrienden, zelfs vanuit Noorwegen.

Op een heel andere manier heb ik heel veel aan Marianne te danken. Zij creëerde de voorwaarden om dit te realiseren. Ze vroeg zich soms wel hardop af wanneer ik eindelijk eens met pensioen zou gaan. Misschien is het nu zo ver. Tijd voor nieuwe perspectieven, meer tijd voor de mensen om ons heen en in het bijzonder voor de kleinkinderen.

Erik Spaink
25 januari 2017

Inhoudsopgave

- Hoofdstuk 1 Motivatie en onderzoeksvragen
 - 1.1 Motivatie
 - 1.2 Vraagstelling en werkwijze
 - 1.3 Uitwerking in deelvragen
 - 1.4 Methodologische verantwoording

- Hoofdstuk 2 Gebiedsontwikkeling in historisch perspectief
 - 2.1 Inleiding
 - 2.2 Groeiende noodzaak voor integrale benadering
 - 2.2.1 Het landelijk gebied
 - 2.2.2 Het stedelijk milieu
 - 2.2.3 Infrastructuur
 - 2.2.4 Milieu
 - 2.2.5 Nieuwe ruimtelijke opgaven
 - 2.3 Naar gebiedsontwikkeling
 - 2.3.1 Het ontstaan van het concept
 - 2.3.2 Kenmerken van gebiedsontwikkeling
 - 2.4 Samenvatting en conclusies

- Hoofdstuk 3 Theoretisch kader
 - 3.1 Inleiding
 - 3.2 Bestuurskundige achtergronden
 - 3.2.1 De beleidsanalytische benadering
 - 3.2.2 Kanttekeningen bij de beleidsanalytische benadering
 - 3.2.3 Andere benaderingen
 - 3.2.4 Complexiteit als invalshoek
 - 3.3 Planologische theorieën
 - 3.3.1 Van technisch rationeel naar communicatief rationeel
 - 3.3.2 Complexiteit
 - 3.4 Gebiedsontwikkeling in theoretisch perspectief
 - 3.5 Samenvatting en conclusies

- Hoofdstuk 4 Participatie
 - 4.1 Inleiding
 - 4.2 Evolutie van de inspraak
 - 4.3 Participeren in coproductie
 - 4.3.1 Criteria
 - 4.3.2 Gewenste spreiding
 - 4.3.3 Democratisch aspect
 - 4.4 Participatie van burgers
 - 4.5 De rol van de overheid
 - 4.6 Samenvatting en conclusies

- Hoofdstuk 5 Organisatie
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Organiseren van de participatie
 - 5.3 Ondersteuning
 - 5.4 Opbouw van het proces
 - 5.4.1 De ontwikkelingsrichting
 - 5.4.2 Een handelingsperspectief
 - 5.5 Samenvatting en conclusies

- Hoofdstuk 6 Proces
- 6.1 Inleiding
 - 6.2 Betrokkenheid realiseren
 - 6.2.1 Uitnodigen
 - 6.2.2 Ruimte geven
 - 6.2.3 Leerproces
 - 6.2.4 Alternatieven
 - 6.3 Kennis ontwikkelen
 - 6.3.1 Benodigde informatie
 - 6.3.2 Beschikbaarheid van informatie
 - 6.3.3 Acceptatie van informatie
 - 6.3.4 Joint fact finding
 - 6.3.5 Voortgang
 - 6.4 Besluitvorming
 - 6.4.1 Co-evaluatie
 - 6.4.2 Risico van ‘negotiated nonsense’
 - 6.5 Samenvatting en conclusies

- Hoofdstuk 7 Kosten-batenanalyse
- 7.1 Inleiding
 - 7.2 Kenmerken van kosten-batenanalyse
 - 7.2.1 Typering
 - 7.2.2 De welvaartseconomische basis
 - 7.2.3 De opbouw
 - 7.2.4 Monetarisering en discontering
 - 7.3 Kosten-batenanalyse in historisch perspectief
 - 7.4 Kanttekeningen bij kosten-batenanalyse
 - 7.4.1 Algemeen
 - 7.4.2 Eerste stappen: de onderbouw
 - 7.4.3 Waarderen van effecten
 - 7.4.4 De rol van het instrument in de praktijk
 - 7.5 Toepasbaarheid van kosten-batenanalyse bij gebiedsontwikkeling
 - 7.5.1 Inleiding
 - 7.5.2 De functie
 - 7.5.3 Het analyseproces
 - 7.5.4 De methode
 - 7.6 Samenvatting en conclusies

- Hoofdstuk 8 Samenvatting en conclusies
- 8.1 Vraagstelling
 - 8.2 Bevindingen
 - 8.3 Conclusies
 - 8.4 Verder onderzoek

Literatuurlijst

Summary

Curriculum Vitae

1 Motivatie en onderzoeksvragen

1.1 Motivatie

In een dichtbevolkt land als Nederland komen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen steeds moeilijker tot stand omdat de eisen die aan het ruimtegebruik worden gesteld in de loop der jaren steeds omvattender en gecompliceerder zijn geworden: steeds meer belangen raken elkaar steeds vaker. Zo staat ruimtegebruik voor woningbouw en infrastructuur vaak op gespannen voet met de belangen van landbouw en natuurbescherming. Ontwikkelingen die uit maatschappelijk oogpunt gewenst of noodzakelijk worden geacht, worden afgeremd omdat ze botsen met afspraken en regels of inbreng door belangengroeperingen die beogen andere belangen veilig te stellen. Veranderingen zijn daardoor steeds moeilijker realiseerbaar geworden. Dit geldt voor alle sociaal-economische sectoren, zowel in het landelijk als in het stedelijk gebied.

In het landelijk gebied, waar voorheen de landbouw de belangrijkste sector was, heeft de natuur geleidelijk steeds meer aandacht gekregen en is het zogenaamd recreatief medegebruik toegenomen. De landbouwsector specialiseert zich steeds verder en intensiveert. Door ruilverkavelingen verdwijnen landschapselementen en daarmee zichtbare cultuurhistorie. Mestproblematiek, geurhinder en niet meer in gebruik zijnde opstallen tasten de milieukwaliteit en de beleving aan. Tegelijk vestigen steeds meer mensen zich op het platteland, die niet hun bestaan in de landbouw hebben. Steeds meer botst de landbouw met de belangen van natuur, recreatie en wonen. Hoewel de ontwikkelingen in de landbouw leken te gaan in de richting van minder ruimtegebruik door de sector, is inmiddels de verwachting dat dit niet het geval zal zijn, onder andere omdat grond nodig is voor de mestafzet. Ook zal er in de nabije toekomst meer ruimte nodig zijn voor wonen, natuur en recreatie dan er eventueel aan landbouwgrond vrij komt (Lamers, 2007). De spanning tussen deze functies neemt dan niet af. Een heel andere problematiek is die van de krimpgebieden buiten de Randstad, waar door de bevolkingsdaling en vergrijzing voorzieningen en werkgelegenheid verdwijnen. Dat vraagt om nieuw elan, om een herschikking van wonen, werken en voorzieningen. Terwijl elk moment een nieuwe ontwikkeling – zoals de instroom van migranten – de problematiek drastisch kan veranderen. De voortdurende veranderingen op het platteland vragen om een geschikte aanpak om ontwikkelingen toch mogelijk te maken.

In het stedelijk gebied zijn sinds de jaren dertig de functies wonen, werken, recreatie en verkeer steeds meer gescheiden. Dit resulteerde in regelgeving – onder meer ter bescherming van gezondheid en milieu – die nu, in de huidige vorm, belemmerend werkt voor aanpassingen in het gebruik (Kurstjens, 2013). Vernieuwing en verbetering is nauwelijks nog mogelijk zonder de samenwerking van uiteenlopende sectoren zoals onderwijs, huisvesting, economische bedrijvigheid en - niet in het minst – de creatieve sector. Zij hebben elkaar niet alleen nodig om spanningen te verminderen, maar ook om initiatieven te genereren en te realiseren in verschillende categorieën gebieden. Enkele voorbeelden:

- Veranderingen in economische activiteiten. Bedrijventerreinen hebben te kampen met leegstand van bedrijfshallen en kantoren. Nieuwe functies, zoals detailhandel, de creatieve industrie, verzamelgebouwen voor zelfstandige ondernemers of woningen kunnen wellicht soelaas bieden. Tegelijk is er in winkelgebieden steeds meer leegstand.

- Cumulatie van sociale problemen in zogenaamde ‘aandachtswijken’: wijken met problemen rond wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Daar gaat het om de aanpak van economische en maatschappelijke achterstanden. Hier is ondermeer de wenselijkheid van bepaalde ruimtelijke functies in het geding. Bij de aanpak van de problemen worden naast allerlei organisaties ook de inwoners nadrukkelijk betrokken.
- Leefbaarheid. Los van overheidsinitiatieven ontplooiën inwoners steeds vaker uit eigen beweging activiteiten om de leefbaarheid in hun buurt, wijk of dorp te verbeteren. Vaak betreft het dan kleinschalige initiatieven.
- Nieuwe ruimteclaims. Zo krijgt de aanleg van nieuwbouwwijken steeds meer te kampen met problemen van waterveiligheid. Bouwen in uiterwaarden mag niet meer en bouwen in diepgelegen polders vergt dure voorzieningen. Gemeenten beschikken niet altijd over de kennis om hier mee om te gaan. Waterveiligheid is een voorbeeld van een groeiend belang dat extra complicaties met zich brengt.

Strijdige ruimtelijke belangen leiden soms tot conflicten, bijvoorbeeld rond infrastructuur. De aanleg van wegen leverde al voor de oorlog problemen op, getuige de geschiedenis van de Verlengde Landscheidingsweg, die er pas in het begin van deze eeuw en met veel inpassingsmaatregelen kwam als ‘Noordelijke Randweg Haagse Regio’. Wegenplannen bedreigen soms de bestaande functies van gebieden: de duinen, een bufferzone, een wandelpark, een recreatiegebied of een woongebied.

Aanvankelijk konden autowegen zonder veel protest worden aangelegd. Na de periode van wederopbouw ontstonden daarover steeds vaker botsingen met actiegroepen vanwege toenemend bewustzijn van het belang van een goede woon- en leefomgeving. Een aantal willekeurig gekozen voorbeelden:

- de provinciale weg vlak achter de kust van Zuid Holland eindigt na protesten vanuit Bloemendaal en Aardenhout bij De Zilk waarmee de Waterleidingduinen werden ontzien,
- de Leidsche Baan door de bufferzone tussen de Haagse en de Leidse agglomeratie kwam er niet,
- de A28 door het Utrechtse wandelpark Amelisweerd kwam er na felle strijd,
- de A4 door Midden Delfland was lang omstreden omdat deze een mooi open gebied nabij steden doorkruist, en
- de Rijnlandroute die na een decennia lange reeks van goed onderbouwde acties van burgers alsnog zal worden gerealiseerd, maar veel meer ingepast dan in het oorspronkelijke plan.

Ook de aanleg van spoorwegen gaat niet altijd zonder slag of stoot: de Betuweroute, de IJzeren Rijn en de HSL waren vaak in het nieuws omdat lokale belangen geschaad dreigden te worden.

De genoemde voorbeelden laten zien dat allerlei functies van de ruimte zo sterk met elkaar concurreren, dat de botsingen tussen belangen steeds heviger worden en ontwikkelingen die op zichzelf gewenst worden geacht, vaker stagneren. De oorzaak daarvan is dat de ene functie de andere door direct ruimtegebruik uitsluit of bemoeilijkt of dat er regels worden gesteld om grenzen te stellen aan externe effecten. We spreken van direct en indirect ruimtebeslag (Huetting, 1974). Er zijn veel soms strijdige belangen in het geding. Er moeten keuzes worden gemaakt, de verschillende claims op de ruimte moeten tegen elkaar worden afgewogen. Op zichzelf is dat wat in de ruimtelijke ordening gebeurt. De ruimtelijke ordening heeft rond de eeuwwisseling in de praktijk echter vooral het karakter gekregen van ‘toelatingsplanologie’: het toetsen van plannen aan vastgelegde bestemmingen, procedures en normen. Wat voldoet

aan de gestelde eisen wordt toegestaan. Door de veelheid aan vastgelegde functies en eisen wordt dan de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen beperkt. Tegelijkertijd wordt meer dynamiek wenselijk geacht (VROM, 2006a).

De oplossing voor deze problematiek is in de loop der tijd in verschillende richtingen gezocht, zoals deregulering, betere afstemming tussen sectoren, andere werkwijzen en benaderingen waarin een geografische eenheid centraal kwam te staan (wijkgericht, gebiedsgericht). In de Nota Ruimte (VROM, 2006a) werd onder de naam ontwikkelingsplanologie een benadering geformuleerd, die ‘gebiedsontwikkeling’ zou gaan heten. Een benadering die past in een tijd van betrokken burgers en een zich minder hiërarchisch opstellende overheid.¹ Deze benadering steunt op twee pijlers: de ‘gebiedsgerichte benadering’ en de ‘interactieve beleidsvorming’. De *gebiedsgerichte benadering* ontstond omdat generieke regels niet altijd goed bij een concrete situatie passen en dan onnodig belemmerend werken. Het ene gebied is het andere niet. Welke functies of belangen in het geding zijn, hangt af van de kenmerken van het concrete gebied waar het om gaat. Het ligt dan voor de hand om een betere afstemming tussen die functies te bewerkstelligen per gebied. Zo werden in 1989 de zgn. ROM-gebieden ingevoerd en ontstond de ‘gebiedsgerichte benadering’ (NMP, 1989).

Naast de ontwikkelingen in het fysieke domein waren er meer algemeen bestuurlijke ontwikkelingen, die leidden tot *interactieve beleidsvorming*. In de jaren negentig worstelde met name de rijksoverheid met het beeld dat veel afgesproken regels niet werden nageleefd en beleid niet tot realisatie kwam (Klinkers, 2002). Veelzeggende termen als ‘beleidsdichtheid’ en ‘bestuurlijke drukte’ vonden ingang. Om al het beleid, dat betrekking had op de ruimte, beter te kunnen afstemmen werd gezocht naar ‘een gezamenlijke sturingsfilosofie’. De daartoe midden jaren negentig ingestelde interdepartementale werkgroep Sturingsfilosofie twijfelde aan de haalbaarheid daarvan. Die twijfel vloeide voort uit het feit dat de verschillende sectoren allemaal een eigen geschiedenis en cultuur kennen, waardoor eenheid moeilijk te bereiken is. De werkgroep kwam niet tot een alomvattende sturingsfilosofie, maar ontdekte wel dat bijna alle deelnemende directoraten-generaal los van elkaar bezig waren een nieuw fenomeen te ontwikkelen: dat van de interactieve beleidsvorming (Spaink et al., 1996). Interactieve beleidsvorming is een aanpak waarbij in principe alle actoren die in enig stadium van het beleid met een onderwerp te maken zullen krijgen, van meet af aan worden betrokken bij de beleidsvorming. Dit kan worden gezien als *emancipatie van uiteenlopende belangen*, als een maatschappelijke ontwikkeling die niet meer valt te keren. Het is een belangrijke pijler onder gebiedsontwikkeling.

Met de omarming van het concept gebiedsontwikkeling werd door het toenmalig kabinet Balkenende gekozen voor een nieuw paradigma: een verschuiving van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. Was het beleid voorheen vooral gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen, op dat moment kiest het kabinet voor een benadering die meer inspeelt op de dynamiek van de samenleving. Daarmee is toelatingsplanologie niet van de baan. De toetsing aan allerlei doelstellingen blijft belangrijk. Bij gebiedsontwikkeling gaat het om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. De ontwikkeling van een gebied staat centraal, hetgeen bereikt moet worden middels een samenspel van maatschappelijke organisaties, burgers, marktpartijen en overheden die zich opstellen als partners. Het kabinet acht de in de Nota Ruimte geformuleerde werkwijze nodig om “in een overzienbare periode met

¹ Het begrip gebiedsontwikkeling werd aanvankelijk vooral gebruikt voor uitbreidingslocaties bij steden. Het werd gezien als een taak voor overheden en marktpartijen en het ging om de realisatie van een door specialisten uitgewerkt plan. In de literatuur stonden juridische aspecten zoals aanbesteding en grondposities centraal (onder meer in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, VROM, 2009). Zie ook par. 2.2.2.

verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren". In de werkwijze neemt brede samenwerking een belangrijke plaats in. "Alle overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. Een betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een bewoonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën". Deze werkwijze past ook beter bij "de zich ontwikkelende 'civil society' waarin de overheid meer en meer één van de spelers is" (VROM, 2006a, p. 12).

De tekst is ambitieus en veelbelovend. Van deze benadering wordt verwacht dat ontwikkelingen gemakkelijker worden en dat de dynamiek zal toenemen. Gebiedsontwikkeling sluit aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming. Daarvoor worden alle bij een bepaald gebied betrokken partijen uitgenodigd, wat past bij de tendens in de samenleving naar meer participatie van burgers. De achterliggende gedachte is dat wordt gestreefd naar een combinatie van oplossingen c.q. activiteiten die elkaar versterken, zodat synergie en agglomeratie-effecten optreden en het geheel daardoor meer is dan de som der delen. Met een zo groot mogelijk maatschappelijk nut. Daartoe wordt een visie ontwikkeld die beoogt actoren aan te zetten tot investeringen en desinvesteringen tegen te gaan.

1.2 Vraagstelling

Hierboven is geschetst hoe de gangbare bestuurlijke benadering volgens het tweede kabinet Balkenende onvoldoende in staat bleek om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. In reactie daarop is in 2006 is met de formulering van het concept 'gebiedsontwikkeling' gekozen voor een meer omvattende benadering. Dit concept is beschreven in termen van integratie, participatie, samenwerking en creativiteit.

Componenten van 'gebiedsontwikkeling 2006'

integratie: een pakket van samenhangende projecten
participatie: open uitnodiging tot meedenken en meedoen
samenwerking: overheid, bedrijven en ondernemende burgers als partners
creativiteit: ruimte voor inspirerende visies

De ontwikkeling van een gebied staat centraal en daarmee alle actoren die belang hebben bij de ontwikkeling van dat gebied. Actoren hebben een andere positie dan voorheen. Dat geldt met name voor de verschillende overheden zelf: de centrale rol wordt ingeruild voor een meer terughoudende rol als 'partner'.

De kenmerken van gebiedsontwikkeling maken dat de gebruikelijke wijze van werken niet, of niet zonder meer van toepassing is. Een gangbare aanpak wordt echter niet snel radicaal vervangen. Gebiedsontwikkeling, zoals beschreven in de Nota Ruimte, is een benaderingswijze op hoofdlijnen, in die zin, dat in de praktijk nog veel ingevuld zal moeten

worden. Het concept speelt in op trends in de samenleving, maar actoren veranderen hun aanpak stap voor stap op grond van eigen inzichten, van noodzaak en mogelijkheden. Er moeten veel vragen worden opgelost: het concept is nog lang niet uitgekristalliseerd. Doel van deze studie is na te gaan hoe dit *concept gebiedsontwikkeling* kan worden ingevuld opdat het aan de verwachtingen kan voldoen. De centrale vraag in deze studie is:

Aan welke voorwaarden moet het concept ‘gebiedsontwikkeling’ voldoen wat betreft integratie, participatie, samenwerking en creativiteit en aan welke punten moet in concrete gevallen aandacht worden besteed opdat met de benadering optimaal resultaat kan worden bereikt?

Met ‘*optimaal*’ wordt bedoeld dat zo gunstig mogelijke resultaten worden bereikt waar actoren zich achter scharen omdat de effecten voldoen aan de verwachtingen. Een complicatie daarbij is dat het resultaat steeds kan veranderen als gevolg van niet voorspelde gebeurtenissen, zoals de financiële crisis of de vluchtelingencrisis. De invloed van externe ontwikkelingen, zoals economische en technologische, of ontwikkelingen met betrekking tot milieu of migratie op een gebied is in hoge mate onzeker. Bovendien veranderen ook percepties en voorkeuren in de tijd. Naarmate beter kan worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen, zullen betere resultaten verkregen kunnen worden.

Het streven is conform de Memorie van Antwoord bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening gericht op “*de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied ten einde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen*” (van der Woud, 1998). Het concept van ‘gebiedsontwikkeling 2006’ sluit hier bij uitstek op aan. Door het gebied als geheel centraal te stellen, kunnen alle aspecten die elkaar beïnvloeden in samenhang worden beschouwd en ontwikkeld. De afweging in welke richting geïnvesteerd zal worden is breder dan wanneer afwegingen per ingreep worden gemaakt. Zo kan het maatschappelijk rendement worden vergroot (ten Heuvelhof en Termeer, 1991). Meer betrokkenheid van bewoners en gebruikers bij hun leef- en werkomgeving, zoals beoogd met gebiedsontwikkeling, kan leiden tot betere acceptatie, tot nieuwe inzichten of tot het leveren van een bijdrage. Zo kunnen zich mogelijkheden voordoen voor ‘*win-win-situaties*’: activiteiten kunnen gerealiseerd worden omdat ze, ondanks verschillen in perceptie en doel, gesteund worden vanuit meerdere belangen (Mastop en van Damme, 1996). Met deze betrokkenheid is niet alleen de inhoud, maar mogelijk ook de snelheid in de uitvoering van plannen gediend. En wellicht ook de waardering van hetgeen tot stand komt. De onderzoeksvraag is gericht op de bepalende factoren voor het bereiken van een uiteindelijk door alle actoren geaccepteerd resultaat. Hierbij komen aan de orde: cruciale methoden, essentiële proceselementen en hiervoor geschikt instrumentarium.

1.3 Uitwerking in deelvragen

Ingaande op de centrale vraag is het allereerst nodig het concept gebiedsontwikkeling meer op de inhoud te bezien. De in de Nota Ruimte genoemde kenmerken van gebiedsontwikkeling kunnen wellicht meer reliëf krijgen als we het ontstaan van het concept bezien. Het komt immers niet ineens als een volledig doordacht concept ‘*uit de lucht vallen*’. Er is een voorgeschiedenis met een aantal aanzetten. De veranderingen zijn in de praktijk waarneembaar. Een schets van de historische ontwikkeling van verschillende sectoren (zoals landbouw, milieu en infrastructuur), laat een proces van verbreding zien: steeds meer werd bij de sectorale opgave ook de omgeving betrokken. Uiteindelijk resulteerde dat in

gebiedsgerichte benaderingen en vervolgens in de introductie van gebiedsontwikkeling. Het is niet aannemelijk dat een zo grote verandering vanaf het moment van ‘afkondiging’ een lineair verloop zal hebben. Er gebeurt veel tegelijkertijd en wat gebeurt kan zelfs in strijd zijn met het geschetste concept. Het is ook niet vanzelfsprekend dat gebiedsontwikkeling in alle toepassingsrichtingen een gelijke uitwerking krijgt. In beginsel is gebiedsontwikkeling een benaderingswijze voor uiteenlopende vraagstukken en voor gebieden met heel verschillende culturen en kenmerken. Het is daarom mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat de toepasbaarheid per gebied verschilt en dat er meer varianten ontstaan. Een voorlopige indruk van hoe de nieuwe aanpak is geland is belangrijk om te kunnen inschatten welke kenmerken essentieel voor het concept zijn. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 2 (Gebiedsontwikkeling in historisch perspectief).

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toename van de bevolking, van de welvaart en van het opleidingsniveau van burgers worden weerspiegeld in het ruimtelijk ordeningsproces. De verhoudingen tussen actoren veranderde en de beleving van de bewoners en gebruikers van een gebied – de ‘ontvangers’ van de veranderingen – ging zwaarder wegen. Parallel hieraan ontwikkelde zich de wetenschappelijke theorie. In het volgend hoofdstuk wordt daarom eerst de ontwikkeling van bestuurskundige en planologische inzichten toegelicht, die het kader vormen voor gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 3, Theoretisch kader). De hoofdstukken 2 en 3 verschaffen de basis voor het verdere onderzoek.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, moeten enkele deelvragen worden behandeld. Die betreffen de kwaliteit van de inhoud en van het proces, beoordeeld naar de criteria van effectiviteit en doelmatigheid. Want als met gebiedsontwikkeling optimalisatie tussen uiteenlopende strevingen wordt beoogd, moet het concept worden geoperationaliseerd om daadwerkelijk resultaat te kunnen boeken.

Bij de introductie van het concept gebiedsontwikkeling heeft het kabinet Balkenende alle geledingen van de samenleving expliciet uitgenodigd deel te nemen aan het proces. Dit verdient nadere uitwerking. Hetzelfde geldt voor de opbouw van het proces: hoe komt dat op gang en hoe kan dat worden georganiseerd. De praktijk van samen plannen ontwikkelen roept ook vragen op over de wijze waarop het klimaat van samenwerking kan worden bevorderd en over het verwerven en verwerken van informatie. Tenslotte is er de vraag hoe kan worden voorkomen dat plannen worden ontwikkeld die niet haalbaar blijken te zijn. Deze vragen worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt. Nader gepreciseerd:

Wie participeren en wat betekent “als partners” participeren?

Wie zijn logische deelnemers, op welke wijze participeren zij en in welke rollen? De gewenste wijze van participeren stoelt op een ontwikkeling, die hier wordt aangeduid als de evolutie van de inspraak. Tussen belanghebbenden vond in de loop der tijd een emancipatieproces plaats. Gesloten processen maakten plaats voor open processen en de inspraak voor burgers ontwikkelde zich tot burgerparticipatie. Naast initiatieven van overheden en bedrijven ontstonden burgerinitiatieven. Deze ontwikkelingen sluiten nauw aan bij het samenwerkingsaspect van gebiedsontwikkeling: de noodzakelijke wijze van samenwerken staat bekend als coproductie. De nieuwe verhoudingen hebben een nieuwe rolverdeling ten gevolge. Zo heeft de overheid niet altijd meer het voortouw. Ook zullen niet alle relevante actoren tegelijkertijd aan de ontwikkeling van een gebied kunnen werken. Om een kakofonie te voorkomen, is een zekere ordening (bijvoorbeeld naar intensiteit van de betrokkenheid) noodzakelijk. Hoe die ordening kan worden gevonden wordt behandeld in hoofdstuk 4 (Participatie).

Hoe kan de samenwerking tussen partners worden ingericht?

Een van de pijlers waarop gebiedsontwikkeling rust is interactieve beleidsvorming. Bovendien is sprake van een open uitnodiging, wat kan leiden tot een groot aantal deelnemers. Welke actoren zullen daadwerkelijk participeren, hoe komt op het proces gang en volgens welke principes kan het worden georganiseerd? Een paar aandachtspunten daarvoor zijn op voorhand duidelijk. Een van de componenten van gebiedsontwikkeling is creativiteit, 'ruimte voor inspirerende visies en ideeën': die ruimte moet worden georganiseerd. Omdat gebiedsontwikkeling een open, maar ook langdurig proces is, zullen er naarmate de tijd voortschrijdt en de inhoud duidelijker wordt, actoren afhaken, terwijl anderen wellicht juist actief willen gaan participeren. Deze verschuivingen in de groep van actieve actoren vormen een complicatie. Ook spelen er belangen en zijn er vaardigheden nodig die niet vanzelfsprekend aanwezig zijn bij de samenwerkende actoren. Het is de vraag of en in welke vorm er voorzieningen getroffen moeten worden voor de ondersteuning van de deelnemers aan het proces. Tenslotte de organisatie van de werkzaamheden: welke activiteiten moeten worden verricht, welke stappen gezet om in een gebiedsontwikkelingsproces voortgang te boeken? De ervaring met interactieve beleidsvorming heeft geleerd dat daar geen recepten voor bestaan, maar dat het beschikken over een handelingsperspectief helpt (Spaink, 2005). Dat wil zeggen: weten wat de volgende stap kan zijn en hoe die uitgevoerd zou moeten worden. Deze vragen komen in hoofdstuk 5 (Organisatie) aan de orde.

Wat betekent samenwerking tussen partners die “meedenken en meedoen” voor het proces?

Gebiedsontwikkeling is complex door het grote aantal potentiële actoren, de uiteenlopende abstractieniveaus waarop actoren opereren, de inhoud en de dynamiek die gedurende de doorgaans lange doorlooptijd tot onvoorziene omstandigheden kunnen leiden. Het gaat over opties genereren, beoordelen en afwegen. Een goede samenwerking is vereist en onderling vertrouwen is essentieel, evenals het enthousiast maken en houden van betrokkenen. Dit alles vraagt om een aanpak die dat bevordert.

Het proces resulteert in een gezamenlijke keuze. Een groepsproces kan vastlopen door tegengestelde inzichten, of omdat zaken over het hoofd worden gezien. Voor een deel hebben deze procesrisico's betrekking op het omgaan met informatie: is de gewenste informatie beschikbaar en hoe wordt die verwerkt? Om het eens te worden en beslissingen te kunnen nemen, moet de informatie geaccepteerd zijn en het groepsproces moet kunnen omgaan met afwijkende inzichten. Dit komt in aan de orde in hoofdstuk 6 (Proces).

Wat kan KBA bijdragen aan de realisatie?

Resultaat van het proces is een pakket samenhangende projecten. Er zijn verschillende redenen waarom het nuttig is vooraf zicht te hebben op de kosten en baten daarvan:

- Als het maatschappelijk nut positief is, kan dat voor een overheid legitimatie verschaffen om de activiteiten te steunen, of ten dele te financieren.
- Met een overzicht van kosten en baten kan de verdeling van lusten en lasten worden ingeschat en daarmee het belang dat partijen al of niet kunnen hebben bij realisatie.
- Zicht op kosten en baten kan een realistische schatting van de haalbaarheid bevorderen.
- Vanuit het openbaar bestuur is er een wens – en soms bij opgaven die de aanleiding zijn voor gebiedsontwikkeling de plicht – om een kosten-batenanalyse op te stellen.

Er is een wens om het instrument kosten-batenanalyse toe te passen op gebiedsontwikkeling. Tegelijk is het instrument omstreden. Het is daarom van belang om na te gaan wat dit instrument kan betekenen in het geval van gebiedsontwikkeling. Daartoe is een beschouwing

over de geschiedenis en de appreciatie van kosten-batenanalyse opgenomen, uitmondend in de vraag of en hoe deze methode past bij gebiedsontwikkeling. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 7 (Kosten-batenanalyse).

Hoe ziet het uiteindelijke proces er uit?

In hoofdstuk 8 (Samenvatting en conclusies) worden de conclusies bijeengebracht om de centrale vraag te beantwoorden: aan welke voorwaarden moet ‘*gebiedsontwikkeling*’ voldoen en aan welke punten in concrete gevallen moet aandacht worden besteed om optimaal resultaat te bereiken? Deze voorwaarden worden in een theoretisch perspectief geplaatst. Tenslotte worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

1.4 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf zal de methodologie beschreven worden die in het onderzoek is toegepast.

Volgens Howell (2013) is methodologie: “... the general research strategy that outlines the way in which research is to be undertaken and, among other things, identifies the methods to be used in it”. Globaal gesproken zijn er twee methodologische benaderingen: deductie en inductie (Copi et al. 2007). Deductie is een top-down benadering waarbij vanuit algemene premissen conclusies afgeleid worden ten aanzien van het onderwerp van studie. Inductie daarentegen is een bottom –up benadering waarbij op basis van empirische waarnemingen conclusies ten aanzien van het onderwerp van studie geformuleerd worden.

De boven geformuleerd centrale en subdoelstellingen van dit onderzoek impliceren een *deductieve* benadering². Dit volgt uit de hoofddoelstelling om nadere inhoud te geven aan het begrip gebiedsontwikkeling, zoals gedefinieerd in de Nota Ruimte. Leidend hierbij is dat de ontwikkeling van een gebied centraal staat, die bereikt moet worden middels een samenspel van maatschappelijke organisaties en overheden die zich opstellen als partners. Tevens worden in het onderzoek – wederom met behulp van de deductieve benadering – de bouwstenen van het proces van gebiedsontwikkeling afgeleid uit de algemene omschrijving van het begrip gebiedsontwikkeling en de afgeleide subdoelstellingen.

Voor wat betreft de explicitering van het begrip gebiedsontwikkeling zal op eerste plaats de historische ontwikkeling van ruimtelijke ordening in Nederland op diverse terreinen geschetst worden. Het doel van de schets is na te gaan in hoeverre gebiedsontwikkeling in de lijn van de planologische Nederlandse ontwikkeling ligt. De mate van aansluiting is medebepalend voor het welslagen van gebiedsontwikkeling als nieuw planologische praktijk (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 wordt een aantal bestuurskundige en planologische theorieën geschetst met als doel om na te gaan aan welke voorwaarden gebiedsontwikkeling en haar bouwstenen op grond van theoretische overwegingen zouden moeten voldoen.

De hoofdstukken 4-7 betreffen de bouwstenen van gebiedsontwikkeling die genoemd worden in de Nota Ruimte of daar via deductie uit zijn af te leiden. In de Nota Ruimte wordt expliciet gesproken over maatschappelijke organisaties - burgers en marktpartijen- en overheden als participanten in het proces van gebiedsontwikkeling. Dit impliceert dat nagegaan dient te worden welke partijen kunnen en dienen te participeren in een gebiedsontwikkelingsproces en op welke wijze participatie geregeld dient te worden. Gezien de centrale rol die de overheid tot nu toe heeft gespeeld in de ruimtelijke ordening en de bescheiden rol die burgers tot

² Opgemerkt zij dat een *evaluatie* van gebiedsontwikkeling een inductieve benadering impliceert. Een dergelijke evaluatie is empirisch van aard waarbij waarnemingstechnieken als interviewen, observaties en experimenten toegepast kunnen worden.

duisverre speelden, dient aan de participanten speciale aandacht te worden besteed (hoofdstuk 4).

Participatie van vele partijen vereist een organisatie die partijen aanzet tot samenwerking. Anderzijds dient de organisatie efficiënt en duurzaam te zijn aangezien de samenwerking doorgaans een relatief lange periode in beslag zal nemen. De voorwaarden van betrokkenheid van alle relevante partijen enerzijds en efficiëntie en duurzaamheid anderzijds staan op gespannen voet met elkaar en stellen derhalve hoge eisen aan de organisatie van het gebiedsontwikkelingsproces. De organisatie is het centrale thema van hoofdstuk 5.

Een duurzame en efficiënte organisatie stelt eisen aan het proces van gebiedsontwikkeling in termen van betrokkenheid van de participanten, kennis van de ontwikkelingsproblematiek en besluitvorming. Het samenwerkingsproces vergt werkwijzen en interventies om te voorkomen dat actoren afhaken of het resultaat niet accepteren. Ook moet de kans op succes zo groot mogelijk worden gemaakt door de inhoudelijke kwaliteit. Daarbij is het kunnen inspelen op onverwachte veranderingen een belangrijke voorwaarde. Een groepsproces brengt ook risico's met zich mee, zoals "groupthink" (een proces binnen een groep waarbij het streven naar harmonie resulteert in suboptimale uitkomsten) (Turner en Pratkanis, 1998), die ondervangen kunnen worden door openheid (kritiek en aanvullingen van buitenaf zijn mogelijk) en door vergelijking met kennis en ervaringen uit andere bronnen. Hierover gaat hoofdstuk 6.

De Nota Ruimte stelt dat gebiedsontwikkeling tot optimale resultaten dient te leiden. Dit impliceert dat nagegaan dient te worden hoe de baten en kosten van gebiedsontwikkeling geïnventariseerd kunnen worden en of de verdisconteerde netto baten de verdisconteerde kosten al of niet overtreffen. Bovendien zal de verdeling van baten en lasten doorgaans ongelijk zijn over de partijen wat mede bepalend is voor het succes van de samenwerking. Voor de analyse van de baten en kosten en de verdeling ervan biedt het gangbare instrument van kosten-batenanalyse aanknopingspunten. Over dit laatste onderwerp gaat hoofdstuk 7.

Tot slot zij nog opgemerkt dat de deductieve benadering die hier gehanteerd wordt qua methoden gebaseerd is op literatuuranalyse. In dit verband komt uiteraard ook literatuur aan de orde die gebaseerd is op empirisch onderzoek. Daarnaast worden casussen beschreven die de analyse illustreren en ondersteunen.

2. Gebiedsontwikkeling in historisch perspectief

2.1 Inleiding

Het object van dit onderzoek is gebiedsontwikkeling als benadering voor ruimtelijke ontwikkelingsvraagstukken. Hier wordt – als resultante van verschillende ontwikkelingen – de omschrijving in de Nota Ruimte als uitgangspunt genomen. Deze omschrijving is betrekkelijk abstract. Het is nodig enig beeld te hebben van hetgeen er aan voorafging om te kunnen begrijpen wat het concept gebiedsontwikkeling inhoudt, hoe het zich verhoudt tot eerdere benaderingen en wat essentiële elementen zijn.

Eeuwenlang bepaalden de eigenaren van een gebied vrijwel zonder overleg met hun omgeving waar wat gebeurde. De aristocratie en – na de Franse Revolutie de koning – hadden het voor het zeggen. Met de industriële revolutie kwamen er nieuwe ontwikkelingen op gang. In 1848 werd op basis van de nieuwe grondwet de parlementaire democratie gevestigd. Vanaf die tijd nam de overheid steeds meer het heft in handen. Er werden niet alleen spoorwegen en vaarwegen aangelegd, maar ook bijvoorbeeld een telegrafienetwerk. De mogelijkheid van reizen maakte uniformering van de kloktijd noodzakelijk. Men ging steeds meer in systemen en stelsels denken (van der Woud, 2006). Het paste in de tijdgeest om ervan uit te gaan dat alle werkelijkheid een systematische orde kent. Dat gold ook voor de infrastructuur: een samenstel van stelsels van vaarwegen, spoorwegen enz. Deze stelsels (of sectoren) kennen een eigen logica en groeiden op eigen kracht, niet of nauwelijks beheersbaar voor de overheid.

In de twintigste eeuw ontstond geleidelijk aan de ruimtelijke ordening, een manier om de ruimte planmatig in te richten, rekening houdend met individuele en gemeenschappelijke belangen. Dat vergt dat afwegingen worden gemaakt bij de realisatie van sectorale doeleinden, maar van formele uitgeschreven besluitvormingsprocedures was lange tijd nauwelijks sprake. Dat bleek toen begin jaren tachtig moest worden uitgezocht hoe de procedure voor de milieueffectrapportage ingepast kon worden in een groot aantal besluitvormingsprocessen. Om een belang te kunnen inbrengen, moet duidelijk zijn welk moment in de planontwikkeling daarvoor geschikt is. Naarmate meer belangen een rol gingen spelen, werd er meer geregeld: sectorale besluitvormingsprocedures zowel als regels ter bescherming van bijvoorbeeld het milieu, welstand of arbeidsomstandigheden. Steeds meer regels en wetten zagen het licht en in bestemmingsplannen werd het grondgebruik nauwgezet vastgelegd. Er werd zo veel geregeld, dat de hoeveelheid wetten en regels door sommigen werd beschouwd als verstikkend. Als gevolg van de discussie daarover kwam begin jaren tachtig deregulering op de agenda. Decennia lang heeft het terugdringen van de regeldruk op de politieke agenda gestaan, maar de materie is hardnekkig. Wat de ene partij als te beperkend ervaart, is voor de andere partij essentieel. Wat voor de een overbodige betutteling is, is voor de ander een noodzakelijke bescherming tegen risico's.

De concurrentie tussen functies als wonen, werken, recreëren, landbouw en natuur nam toe en daarmee ook de omvang van de claims op de schaarse ruimte. Sommige functies hebben potentieel grote externe effecten, andere zijn daardoor zelfs onverenigbaar. De sectoren kregen steeds meer moeite om voorgenoemde projecten te realiseren. Het werd steeds meer de vraag of alle claims die voortvloeiden uit overwegingen van economische aard, voedselvoorziening, biodiversiteit of natuur en milieu nog wel gehonoreerd konden worden. De sectoraal georganiseerde overheid voelde zich verantwoordelijk en zocht naar oplossingen in de sfeer van betere onderlinge afstemming. Met name werd gedacht aan

vereenvoudigingen, zoals “een gezamenlijke sturingsfilosofie” om al het beleid, dat betrekking had op de ruimte, beter te kunnen afstemmen. Dat bleek niet haalbaar, omdat de verschillende sectorale benaderingen te diep waren geworteld. Wel bleek de interactie met belanghebbenden beter te kunnen, wat gestalte kreeg in de ontwikkeling van de *interactieve beleidsvorming* (Spaink et al., 1996). Daarbij worden burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven uitgenodigd mee te denken over de vorming van nieuw beleid (zie par. 4.4.2). Parallel daaraan is de *gebiedsgerichte benadering* ontstaan. De oorzaak daarvoor is gelegen in het feit dat generieke regels niet altijd leiden tot een optimale situatie. Gebieden of regio’s verschillen onderling sterk door gegevenheden, die van allerlei aard – van fysiek tot sociologisch – kunnen zijn. Een maatregel kan in het ene gebied noodzakelijker zijn dan in het andere, een afweging tussen belangen kan binnen het ene gebied anders uitvallen dan in het andere en het resultaat kan beter aansluiten bij de wensen van de bevolking. Een benadering die inspeelt op gebiedsspecifieke kenmerken biedt kansen. In feite kan meer sprake zijn van maatwerk. Zo werden in 1989 de zgn. ROM-gebieden ingevoerd en ontstond de ‘gebiedsgerichte benadering’ (NMP, 1989).

Naast de opkomst van interactieve beleidsvorming en van de gebiedsgerichte benadering was er nog een ontwikkeling die hier van belang is: de terugtrekkende overheid. Het besef ontstond dat de overheid niet altijd de verantwoordelijke partij kan zijn en meer zou moeten overlaten aan andere actoren in de samenleving. Steeds vaker viel “*zorgen voor – in plaats van zorgen dat*” te horen. De overheid zou voorwaarden moeten creëren om het de samenleving mogelijk te maken om zelf oplossingen te vinden. Deze drie elementen – het ontstaan van interactieve beleidsvorming en van de gebiedsgerichte benadering, aangevuld met een terugtrekkende overheid – kwamen samen in het begrip ‘*gebiedsontwikkeling*’.

Gebiedsontwikkeling wordt beschreven in de Nota Ruimte van het kabinet Balkenende II (VROM, 2006a). In deze nota draait het om een dynamisch ruimtelijk beleid en om het stimuleren van ontwikkelingen. Gebiedsontwikkeling benadert de materie vanuit een nieuw perspectief. Niet vanuit een verantwoordelijke actor, maar vanuit de ontwikkeling van het gebied. Van de deelnemende partijen wordt een actieve, op ontwikkeling ingestelde houding gevraagd: “*alleen zo zijn de vaak complexe problemen op te lossen die de huidige ruimtelijke ordening kenmerken*” (VROM, 2006b, p.27). De teksten waren veelbelovend, hoewel de benadering een nog niet volledig uitgewerkt concept was.

Terugkijkend naar de ontwikkelingen in de verschillende sectoren, kan duidelijk worden in hoeverre de ontwikkeling naar het concept gebiedsontwikkeling een eenduidige ontwikkeling is geweest. Tegelijk kan blijken hoezeer de sectoren verschillen, zowel in de ‘aanloop’ naar dit concept, als in de manier waarop het is ‘geland’. Wat zijn de kenmerken van de nieuwe aanpak die toepasbaar zijn en uiteindelijk essentieel worden gevonden? Welk concept valt uit de ervaringen met de nieuwe aanpak tot nu toe, uit de theorie en de praktijk te destilleren? In de volgende paragrafen wordt op bovenstaande vragen ingegaan. We plaatsen gebiedsontwikkeling in historisch perspectief. Hoe het vanuit verschillende sectoren in eenzelfde richting ging. Hoe sectorale benaderingen zich via tussenstappen verbreedden naar gebiedsgerichte benaderingen en toegroeiden naar integrale gebiedsontwikkeling. Daarbij komen achtereenvolgens landbouw, huisvesting, infrastructuur en milieu aan de orde (par. 2.2). Aan de hand van deze ontwikkelingen en de tekst van de Nota Ruimte, kunnen kenmerken van gebiedsontwikkeling worden geformuleerd (par. 2.3).

2.2 Groeiende noodzaak voor integrale benadering

2.2.1 Het landelijk gebied

Eeuwenlang kregen gebieden zonder veel overleg een nieuwe functie. Vanaf het moment dat de mens in onze streken overging op akkerbouw, ruim vierduizend jaar terug, hebben op kleine schaal ontginningen plaatsgevonden. Met kleine schokken (in de IJzertijd, onder invloed van de Romeinen, in de tijd van Karel de Grote) verbeterden de methoden en breidde de landbouw zich uit. In de Vroege Middeleeuwen ontstonden er veel nu nog bestaande nederzettingen. De overheid speelde nog nauwelijks een rol. Vanaf de zeventiende eeuw werden door particulieren droogmakerijen ingericht (zoals de Beemster in 1612) en een enkele keer werd aandacht besteed aan de inrichting van afgegraven veengebieden (bijvoorbeeld door de stad Groningen, eind zeventiende eeuw).

De komst van de Bataafse Republiek vormde een breekpunt. In de negentiende eeuw werd, daartoe gestimuleerd door een steeds actievere overheid, op grotere schaal begonnen met het ontginnen van woeste gronden, het ‘onland’. Rond 1870 waren de voorwaarden daarvoor aanwezig, zoals de invoering van de kunstmest, waardoor het mogelijk werd natuurgebieden om te zetten in akkergebieden. Tot die tijd was het platteland betrekkelijk leeg: een lage bevolkingsdichtheid, weinig huizen en boerderijen.

Vanaf de industriële revolutie gingen de veranderingen op het platteland steeds sneller. Er kwamen nieuwe ontwikkelingen op gang om de voor de groeiende bevolking noodzakelijke voedselproductie te verhogen (Zonneveld, 1985). Ontginningen en droogmakerijen dienden het belang van werkgelegenheid en landbouw. Er was voldoende ruimte en één functie, landbouw, was dominant (van der Woud, 1998).

Rond 1900 was de landbouw met ongeveer een kwart van de beroepsbevolking een relatief belangrijke sector in Nederland, waardoor de overheidsaandacht toenam. Het landbouwbeleid richtte zich primair op de bedrijven. De geschiedenis laat een voortdurende strijd zien om in de veranderende tijd het agrarisch bedrijf rendabel te houden. Een middel daarvoor was de ruilverkaveling. Al in de tweede helft van de negentiende eeuw waren er pleidooien en aanzetten. De gedachte achter de ruilverkaveling was dat in de loop van de tijd een voor veel bedrijven ondoelmatige situatie was ontstaan. Het kwam nogal eens voor dat één landbouwer eigenaar was van een groot aantal verspreid liggende percelen, die bovendien vaak moeilijk met een voertuig te bereiken waren. Een ruilverkaveling kwam erop neer dat grondeigenaren hun kavels, die vaak ver van elkaar lagen, ruilden voor andere kavels, zodat een aaneengesloten geheel ontstond. Bovendien werd de waterhuishouding verbeterd en werd de bereikbaarheid vergroot door de aanleg van wegen. Er ging minder tijd verloren met transport en zodoende kon het rendement per hectare verhoogd worden. Meer rendement betekende een beter boerenbestaan en een hogere voedselproductie voor de groeiende steden.

De eerste, toen nog vrijwillige ruilverkaveling op Ameland in 1916 was een succes. In 1924 kwam de eerste ruilverkavelingswet tot stand en konden boeren gedwongen worden tot meewerken. Een belangrijke impuls kwam na WO II, toen voedselproductie een noodzakelijk speerpunt werd van het rijksbeleid. De landbouw moest zo rationeel mogelijk worden opgezet en dat hield vooral schaalvergroting in. Aan deze periode is vooral de naam verbonden van Sicco Mansholt als minister en als Europees commissaris (Westerman, 1999). De ruilverkaveling was daarvoor een belangrijk ondersteunend instrument en in 1954 werd de ruilverkavelingswet aangescherpt, onder meer om het proces sneller te doen verlopen. Tot 1985 is een groot gedeelte (ca. 800.000 ha) van het platteland van Nederland in het kader van de ruilverkaveling op de schop gegaan (Bosma, 1986). Hoewel het wettelijk kader en de doelen van dit instrument in de loop van de tijd veranderden, bleef het principe van de

ruilverkaveling gedurende deze bijna 80 jaar gelijk. Het landschap werd aangepast aan de zich in een hoog tempo moderniserende landbouw (van den Bergh, 2004). De landbouwsector beschikte over eigen onderzoeksinstituten, opleidingscentra op alle niveaus en een eigen voorlichtingsdienst. Een krachtig geheel. De landbouwvoorlichting brengt naast technische ook financiële en economische kennis bij de bedrijven. Een goede bedrijfsvoering is immers evenzeer een voorwaarde voor succes als een goede bedrijfsinrichting. Op zeker moment – medio jaren vijftig – werd in dat verband een poging gedaan om ook de levenswijze van boeren te verbeteren. Er werd een voorlichtingsprogramma op touw gezet onder de naam ‘streekverbetering’, speciaal gericht op kleine boeren in de achterblijvende agrarische regio’s op de zandgronden. Kenmerkend was dat van bovenaf werk- en leefpatronen werden aangereikt. De doelgroep werd echter in beperkte mate bereikt en het effect was daarom ook beperkt. De maakbaarheid van de samenleving werd overschat (Karel, 2005).

De fysieke ingrepen door ruilverkavelingen lieten in het landschap hun sporen na. Het waterpeil werd gereguleerd, de loop van beekjes werd gemanipuleerd en veel landschapselementen, zoals bosjes, solitaire bomen en vooral heggen en kaden zijn opgeofferd. Enerzijds werd de landbouwkundige waarde verhoogd, anderzijds werden andere waarden, die van natuur- en cultuurhistorische aard aangetast (Zonneveld, 1985). Deze veranderingen in het landelijk gebied bleven niet onopgemerkt. Geleidelijk aan ontstond, wat Hueting later noemde, een ‘nieuwe schaarste’: goederen, die voorheen onbeperkt voorhanden waren zoals natuur werden schaars (Hueting, 1974). Uit een oogpunt van welvaart werd geleidelijk aan duidelijk dat er grenzen waren, ook aan deze groei.

In 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht. Het bewustzijn dat het landelijk gebied naast voedsel ook steeds meer *maatschappelijke diensten*, zoals natuur- en landschapsbeheer, waterbeheer, rust en zorg produceert, nam toe. Rust, ruimte en een aantrekkelijk landschap voor de recreant. Het Provinciale Streekplan werd leidend voor het toekomstig grondgebruik en combineerde agrarische belangen met infrastructuur, woningbouw, industrie, natuur en recreatie. De eenzijdig landbouwkundige benadering werd meer en meer verlaten. Het agrarische karakter van de ruilverkaveling was te beperkt voor de complexere samenleving en het inmiddels heterogene platteland.

In 1985 kwam de Landinrichtingswet in de plaats van de ruilverkavelingswet, wat een aanpassing aan deze ontwikkelingen betekende. De doelstelling werd verbreed tot de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies die dat gebied in het kader van de ruimtelijke ordening kreeg. In de praktijk schoof daardoor het zwaartepunt bij de inrichting van het platteland verder op in de richting van natuurbeheer. Inmiddels had het begrip ‘natuurontwikkeling’ zijn intrede gedaan. Er werd niet meer alleen gestreefd naar natuurbehoud, maar ook naar het scheppen van nieuwe natuur. De landbouw speelde steeds minder de hoofdrol, zodat de landinrichting eind jaren negentig opnieuw werd herijkt. Meer maatwerk, meer aandacht voor de dialoog met betrokkenen en een betere aansluiting op bestuurlijke processen. De Leeuw (1998) noemde in dit verband verbreding, vereenvoudiging, versnelling en flexibilisering als sleutelbegrippen en stelde dat landinrichting op dat moment weer een modern en eigentijds instrument was geworden. Ook deze aanpassingen kregen weer een vervolg. Vanaf januari 2007 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking getreden. De WILG omvat zowel een investeringsbudget (ILG) als het instrument landinrichting. Het deel landinrichting van deze wet verving de Landinrichtingswet. De wet gaf invulling aan de kabinetslijn ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’. Met deze decentralisatie kon meer maatwerk op het platteland worden geleverd en kwam het beleid dichterbij de burger. De zgn. gebiedspartijen kregen meer te zeggen over de ontwikkeling, de

inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Verder vereenvoudigde en verkortte de wet de landinrichtingsprocedures zoals herverkaveling (LNV, 2006). Tegenwoordig komt af en toe een snelle kavelruil tot stand, waarbij eigenaren en gebruikers vaak zelf het initiatief nemen (EL&I, 2012). En de ontwikkeling van de landbouw gaat door. Er vinden ingrijpende veranderingen plaats, zoals enerzijds de ontwikkeling naar grootschalige en intensieve bedrijven, anderzijds de ontwikkeling naar een meer kleinschalige en verbrede landbouw. Door de intensivering en schaalvergroting komen er steeds minder, maar steeds grotere bedrijven. Deze landbouwbedrijven zullen steeds vaker op gespannen voet staan met het behoud van historische landschappen en andere functies van het platteland.

Naast verkaveling en inrichting kwam er aandacht voor andere mogelijkheden om functies te combineren. Daarvoor werd gekeken naar specifieke kenmerken van gebieden. Een voorbeeld daarvan was de *gebiedscategorie* Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's). Deze gebiedscategorie werd geïntroduceerd in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1993). Het betrof gebieden waar de landbouw in belangrijke mate de drager van het landschap was, waar belangrijke natuur- en landschapswaarden of elementen van grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis waren en die in recreatief-toeristisch opzicht aantrekkelijk waren. De doorgaans sterk *verweven* gebruiksfuncties in de WCL-gebieden, leidden tot spanning tussen landbouw, natuur en landschap. Het algemene doel van het WCL-beleid was het verminderen van die spanning, het zoeken van nieuwe economische impulsen, herstel van natuur-, landschaps- en milieukwaliteiten en het creëren van nieuwe kansen. Het kan worden gezien als geïntegreerd gebiedsgericht beleid, waarbij initiatieven van onderop centraal stonden. Het WCL-beleid was de eerste vorm van een integrale gebiedsgerichte aanpak vanuit LNV (LNV, 2001). In een evaluatie door onderzoeksinstituut Alterra wordt geconstateerd dat een te beperkte kring van partijen aan het WCL-beleid heeft deelgenomen, waardoor onvoldoende innovatie plaatsvond (Pleijte, 2000).

Eerder was vanuit het ministerie van LNV (Landbouw, onderdeel Natuurbehoud) al gewerkt aan de Nationale Landschappen, gebieden die vooral uit landschappelijk oogpunt de moeite waard waren om gaaf te houden. Zo werden er subsidies verstrekt aan boeren om landschapselementen te bewaren en om bijvoorbeeld rieten daken in stand te houden. Bij dit experiment rond 1980 bleek dat boeren in sommige regio's wel, maar in andere niet gediend waren van overheidssubsidies (Spaink, 1983). De zogenoemde vaarboeren in het natte NW-Overijssel bijvoorbeeld waren blij met wat ondersteuning. In de regio Winterswijk kwamen boeren in opstand. Achteraf bleek dat te zijn veroorzaakt door de manier waarop de toch al gewantrouwde overheid de plannen presenteerde en de mensen benaderde. Die manier paste niet bij de sociale en culturele achtergrond van de bevolking. De conclusie die hieruit getrokken moet worden is dat ook op grond van sociale en culturele achtergrond *maatwerk* per gebied nodig kan zijn.

Er ontstonden ook gebiedscategorieën met landbouw-interne problemen als aanleiding. In 1998 kwam de toenmalige minister van Landbouw (LNV) met een plan om in de toekomst de kans op het opnieuw uitbreken van de – een jaar daarvoor uitgebroken – varkenspest te verkleinen. Tegelijk was er de behoefte om veehouderij en belangen van omwonenden en natuur beter op elkaar af te stemmen. De problematiek werd zo verbreed met landschappelijke, ecologische en recreatieve overwegingen. Vermesting, verzuring, verdroging, verstening, verrommeling en stank moesten worden aangepakt conform eerdere milieuplannen (NMP, 1989). Om dit alles in banen te leiden, zouden de intensieve varkensgebieden (de zandgebieden in Zuid en Oost Nederland) moeten worden opgedeeld in clusters met daartussenin varkensvrije zones. Dit is in de Reconstructiewet

concentratiegebieden (2002) nader uitgewerkt. De uit de Reconstructiewet voortvloeiende *zonering* werd driedig: landbouwontwikkelingsgebied (met alle kansen voor de intensieve veehouderij), extensiveringsgebied (met zo min mogelijk veehouderij) en verwevingsgebieden (voor natuur en landbouw). Deze zonering werd een belangrijk instrument met het oog op de ruimtelijke kwaliteit (Raad Landelijk Gebied, 2003). De ontwikkelingen stonden niet stil: door de mogelijkheid om varkens tegen de ziekte te enten, zijn de varkensvrije zones uiteindelijk geschrapt. De *'reconstructie zandgronden'* kan worden gezien als geïntegreerd gebiedsgericht beleid en werd – anders dan bijvoorbeeld de ROM-gebieden – gekenmerkt door een wettelijke aanpak en een dwingend instrumentarium. Er was betrokkenheid van voornamelijk overheden, ook van bijv. milieuorganisaties, maar geen burgerparticipatie. *"Naast vernieuwingen bleef veel bij het oude"* (Boonstra en Kuindersma, 2008, p.67).

Geconstateerd kan worden dat de problematiek van het landelijk gebied gaandeweg is verbreed: ging het eerst vooral om de landbouw, nu gaat het om de afstemming van verschillende, vaak met elkaar botsende, ruimtelijke functies. Milieu is een belangrijke randvoorwaarde geworden en het waterbeheer stelt steeds meer eisen. Er is in de nabije toekomst meer ruimte nodig voor wonen, natuur en recreatie, meer dan er – gezien de huidige ontwikkelingen in de landbouw – aan landbouwgrond vrij zal komen (Lamers, 2007). De transformatie van het platteland vraagt om een integrale toekomstgerichte aanpak om nieuwe balansen te vinden en de spanning tussen functies te verminderen.

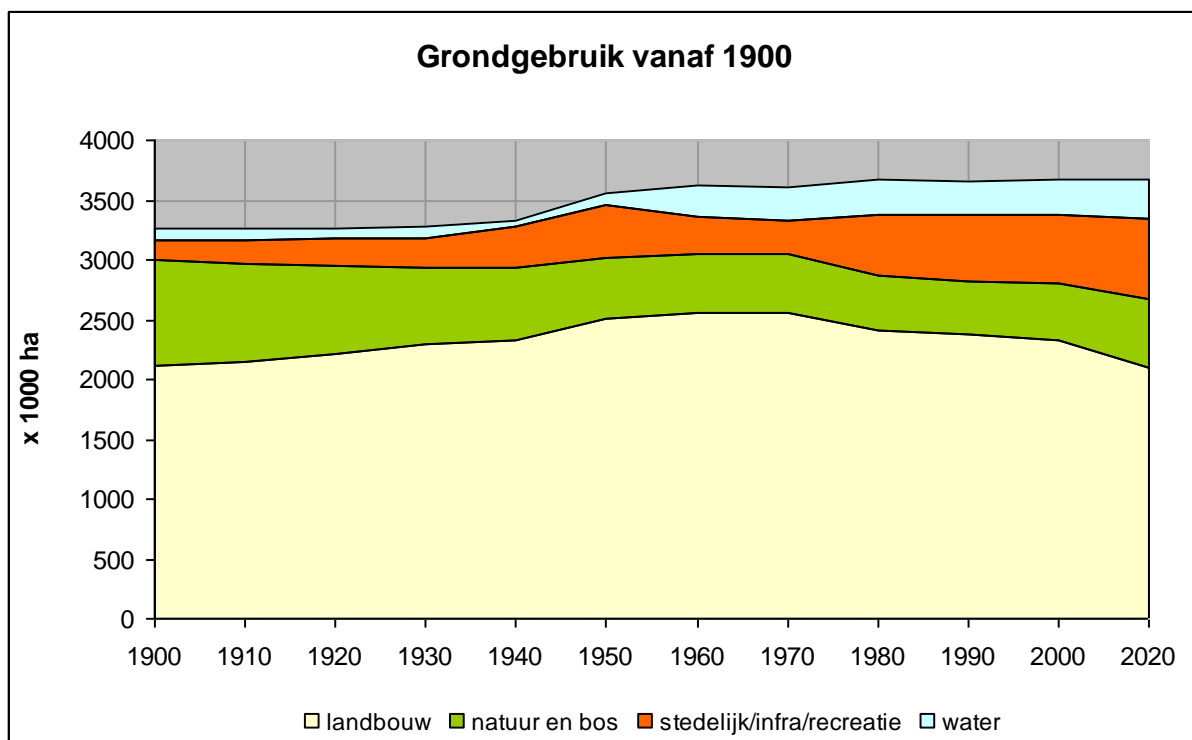


Fig. 1 Illustratie van het ruimtegebruik in de tijd, verleden en verwachting.

De oppervlakte landbouwgrond nam door ontginningen en inpolderingen toe tot ongeveer 1970 en nam daarna af door met name verstedelijking en de aanleg van infrastructuur. Tot 2020 zal de lichte daling als gevolg van ruimteclaims van andere functies doorzetten (Lamers, 2007).

In 2003 werd het gebiedsbeleid in de landbouwsector door het LEI geanalyseerd (Selnes, 2003). Een aantal toen gerapporteerde waarnemingen geeft inzicht in de problematiek waarop de gebiedsgerichte benadering het antwoord zou moeten zijn. Een selectie:

- In een gebied spelen ambities op uiteenlopende beleidsonderdelen: natuur, leefbaar platteland, veiligheid, woningen, arbeidsplaatsen enz. Er zijn verschillende belangen in het geding die niet altijd verenigbaar zijn.
- Op gebiedsniveau komt al het beleid bij elkaar, of het nu afgestemd is of niet: *“het landelijk gebied is een zeer divers en dynamisch mozaïek van activiteiten en wensen”* (p.32). Met name wordt een spanning geconstateerd tussen generieke wetgeving (waar het gelijkheidsbeginsel belangrijk is) en de behoefte aan maatwerk (voor inpasbaarheid en draagvlak). De actoren in een gebied weten vaak geen raad met de hoeveelheid beleid en zijn er zelfs vaak onvoldoende mee bekend.
- Ook is het aantal actoren groot. Het rijksbeleid zit bij verschillende ministeries en er zijn belangrijke rollen weggelegd voor de EU, provincies, gemeenten, waterschappen, samenwerkingsverbanden, belangengroepen, bedrijven en burgers.
- De vele tientallen actoren zijn sterk afhankelijk van elkaar voor het realiseren van doelen. Het LEI constateert dat er door de onmacht die als gevolg hiervan optreedt, ruimte ontstaat voor een soort *‘adhocratie’* (p.37): commissies of teams die worden samengesteld buiten de gangbare procedures om.
- Voor het rijk is gebiedsgericht beleid een instrument om meer algemene doelen te bereiken. Dit ontstaat in een tijd dat de kijk op sturingsvraagstukken *“aan het verschuiven is van government (traditionele sturing) naar governance (meer op samenwerking gerichte sturing). Centraal in het governance perspectief staan de concepten multi-actor en multi-level sturing. Er zijn vele van elkaar afhankelijke actoren en verschillende niveaus van beleidsvorming en uitvoering”* (p.12).

In de signalering van de uiteenlopende ambities en vele, wederzijds afhankelijke actoren, maar ook in de gebruikte termen ‘governance’, ‘multi-actor’ en ‘adhocratie’ schemert de omslag van de gebiedsgerichte benadering naar wat gebiedsontwikkeling zal gaan heten al door.

In zijn advies over verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied *“Tijd voor kwaliteit”* stelt de Raad voor het Landelijk Gebied (2005) *“Tot voor kort werd vooral ingezet op beperkende regelgeving. Dit heeft onvoldoende gewerkt. De raad is daarom van mening dat veel meer gezocht moet worden naar oplossingen waarbij de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit meer dan in het verleden komt te liggen bij direct betrokken overheden en anderen”* (p.33). De raad betwijfelt of het mogelijk is het begrip *ruimtelijke kwaliteit* te definiëren en richt zich daarom op de wijze waarop dat begrip ingevuld wordt en hoe er mee om te gaan. *“Dit is een zaak die regionaal en per gebied bepaald moet worden”* (p.37). Een gebiedsgerichte benadering, waarbij bewoners en gebruikers meedenken over wat lokaal de gewenste kwaliteit is, ligt daarom voor de hand. De raad bepleit een debat tussen een zo breed mogelijk samengestelde groep betrokkenen uit de lokale samenleving op het moment dat sprake is van voorgenomen ingrepen. Doelen van hogere overheden zijn daarbij de randvoorwaarden. Het gaat om het scheppen van voorwaarden waarbinnen mensen keuzevrijheid krijgen voor het realiseren van activiteiten of beleving. De inbreng van betrokkenen is bedoeld voor een goed afgewogen oordeel, de overheid blijft eindverantwoordelijk. De raad wijst op de noodzaak van een flexibele benadering om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. *“De titel ‘Tijd voor kwaliteit’ heeft een dubbele betekenis. Het is de hoogste tijd om aandacht te besteden aan kwaliteit. Tegelijk vergt het rust, omdat het realiseren van kwaliteit tijd vergt. Neem er de tijd voor”*, aldus de voorzitter van de werkgroep die het advies opstelde, Frieda van Diepen-Oost (Spaink, 2005b). Enerzijds urgentie, anderzijds een pleidooi voor rust en flexibiliteit.

Na het verschijnen van de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland (Inspelen op Veranderingen) vond bij LNV een omslag plaats. Met ingang van 2007 schaft dit ministerie allerlei regelingen af, beëindigt de landinrichtingswet en vervangt dit alles door de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). *“De WILG laat geheel vrij welke instrumenten worden ingezet om plannen uit te voeren. Op basis van de Landinrichtingswet leunde de uitvoering sterk op grondaankopen en inrichten. Vanaf nu is er alle ruimte om per gebied een slimme keuze te maken”* (Dormans en van Wingerden, 2007, p.22). Vooral de voorverkenning (van opgaven en ambities) en de verkenning (met analyse en concretisering) zijn belangrijke fasen in het proces, waarbij andere partijen partner zijn. De wensen en ideeën vanuit de gebieden zijn leidend bij de planvorming en er ligt weinig vast in regels, zodat maatwerk en flexibiliteit mogelijk zijn. Wel houdt het Rijk een stevige vinger in de pap middels de financiering.

Daarvoor, in de periode dat het concept gebiedsontwikkeling ontstond, ontsproot in het landelijk gebied een nieuwe loot aan de stam: *“groene gebiedsontwikkeling”*. Er was sprake van een variant waarbij afstemming werd gezocht tussen de eigen terreinen en de omgeving. In een brief aan de Tweede Kamer schreef minister Verburg het volgende (Ministerie van LNV, aug. 2008): *“Bij de evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 2004 heeft de Commissie Schmitz ten aanzien van het terreinbeheer een verschuiving van het zogenaamd terreingericht denken (naar binnen toe) naar een gebiedsgericht denken (naar buiten toe) geconstateerd. Deze verschuiving komt tot uitdrukking in het concept van groene gebiedsontwikkeling. Groene gebiedsontwikkeling is voor Staatsbosbeheer een instrument om samen met andere partijen niet alleen de kwaliteit van haar eigen terreinen te beschermen en te verbeteren, maar ook de kwaliteit van onder meer natuur en landschap in de omgeving van die terreinen. Tevens is groene gebiedsontwikkeling een instrument om de betrokkenheid van bestuurders en bewoners bij die terreinen te vergroten en haar middelen doelmatig en doelgericht in te zetten. De Commissie acht deze verschuiving gewenst, zeker in deze tijd met grote veranderingen in de ruimtelijke ordening en het integrale milieu- en waterbeleid. Het is daarbij van belang tijdig in te spelen op kansen en bedreigingen.”* De brief gaat vervolgens in op de rol van Staatsbosbeheer ten opzichte van verschillende publiekrechtelijke en private partijen. De minister stemt in met de wijze waarop Staatsbosbeheer werkt en bevestigt later in de Kamer dat groene gebiedsontwikkeling een adequate aanpak is voor het hele gebied, dat wil zeggen de Staatsbosbeheerterreinen inclusief de omgeving er van.

Rood voor rood in Overijssel

Het gaat niet altijd om grote gebieden, ook op kleine schaal werd de nieuwe werkwijze toegepast. Zo werd in Overijssel een pakket maatregelen ontwikkeld om de kwaliteit van het Overijssels platteland te versterken. Eén van die maatregelen was de Rood voor Rood-regeling. Die regeling gaat over vrijkomende stallen die leeg blijven staan en dan verpauperen. Als deze worden afgebroken, mag de eigenaar binnen bepaalde condities een woning bouwen en uit de opbrengst van die woning kan de sloop en het opknappen van de omgeving worden betaald. Hier is sprake van ontwikkelingsgericht planologisch beleid, waarbij de ruimtelijke kwaliteit op een bepaalde locatie in het geding is (van Straten en Klijnsma, 2007). Het gaat om ontwikkeling (van een klein gebied) en de werkwijze wordt gekenmerkt door samenwerking.

Er is, zo blijkt, in het landelijk gebied sprake van verscheidene aanzetten naar gebiedsontwikkeling. De aandacht ging aanvankelijk vooral uit naar het gebiedsgericht werken, terwijl de participatie-component eenzijdig werd ingevuld: een selecte groep van betrokkenen. Geleidelijk is de aandacht voor deze component toegenomen. In de publicatie *“De wending in regiotransitie”* stelt het LEI (2009) dat er nog veel is te doen.

2.2.2 Het stedelijk milieu

De rooilijnen en stratenplannen op grond van de Woningwet van 1901 worden doorgaans als het begin gezien van de ruimtelijke ordening als overheidstaak. De aanleiding voor die wet was de migratie van het platteland naar de steden, waar aan de randen – en vaak tussen de fabrieken – woonwijken ontstonden die niet aan redelijke, onder meer hygiënische eisen voldeden. Om hier verbetering in te brengen moesten gemeenten stratenplannen opstellen waarin een minimumafstand tussen woningen werd gegarandeerd. Vooral in Amsterdam is gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de wet bood. In 1927 werd een volgende stap gemaakt met de Welstandwet, waardoor ook architectuur en schoonheid aandacht kreeg. In 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht, waarin de procedurele gang van zaken werd geregeld. Gemeenten, provincies en Rijk kregen de bevoegdheid om ruimtelijke plannen op te stellen. Daarbij werd ook inspraak in de planvorming door burgers geregeld. Aanvankelijk spontaan en later binnen de kaders van deze wetten ontstonden woongebieden, altijd met de kenmerken van hun tijd.

De discrepantie tussen verouderende woongebieden en nieuwe technische en economische ontwikkelingen maakte na verloop van tijd ingrijpen onontkoombaar. Zo zijn in de loop van de tijd en op verschillende schaalniveaus gebiedsgerichte aanpakken ontstaan, gericht op de kwantitatieve zowel als de kwalitatieve aspecten van huisvesting. Niet alleen voor uitbreidingsplannen, maar ook voor de verschillende verschijningsvormen van binnenstedelijke herontwikkeling: stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing, de wijkaanpak en buurtverbetering. Het begrip stadsvernieuwing kwam begin jaren zeventig van de twintigste eeuw in zwang. Het staat voor de vernieuwing en verbetering van de woningen en de woonomgeving in verouderde wijken. Tot dan toe dacht men bij oude wijken vooral in termen van sanering en krotopruijing. In de wederopbouwperiode lag het accent op het bestrijden van de woningnood door de bouw van nieuwe uitbreidingswijken en werden de oude wijken verwaarloosd. Deze moesten in enkele gevallen wijken voor grootschalige projecten. Dat leidde in veel steden tot twijfel en protesten, zoals bij Hoog-Catherijne in Utrecht en de metroaanleg in Amsterdam. Uit deze tegenbeweging ontstond de stadsvernieuwing, met als motto *“Bouwen voor de Buurt”*. Stadsvernieuwing werd in de jaren negentig vervangen door stedelijke vernieuwing, waarin de vermenging van verschillende sociale klassen centraal kwam te staan (de Liagre Böhl, 2012). Meestal richtte dit gebiedsgericht beleid zich op de wijken waar de grootste problemen waren. Die problemen werden niet alleen veroorzaakt door een verouderde woningvoorraad, maar soms ook door een te homogene bevolkingssamenstelling gekoppeld aan een eenzijdige woningvoorraad (Ministerie VROM, 1997). De sectorale aanpak werd vervangen door een integrale. Bewoners, winkeliers, gemeentelijke instanties, scholen en woningcorporaties stonden ervoor om samen de fysieke en sociale problemen aan te pakken die speelden in een afgebakend gebied. De wijk leek de beste geografische eenheid om de leefbaarheid te verbeteren, want op wijkniveau raken de omstandigheden de leefomgeving en daarmee het dagelijks leven van de burger. Zo ontstond de op leefbaarheid gerichte wijkaanpak. Het begrip leefbaarheid wordt tegenwoordig breed ingevuld: het gaat over wonen, werken, groen en openbare ruimte, onderwijs, zorg, economie en veiligheid.

De onderlinge verhoudingen tussen betrokkenen veranderden. *“In eerste instantie werd de buurt gezien als een handzaam organisatieniveau om diensten aan te bieden. Maar in toenemende mate wordt ‘de buurt’ gezien als een belangrijke partner in het ontwikkelen en*

uitvoeren van allerhande beleid. Met sleutelwoorden als ‘integraal’, ‘interactief’, ‘vraaggestuurd’, ‘resultaatgericht’ wordt bewoners een centrale rol toebedeeld, of in ieder geval toebedacht, in de zorg voor de kwaliteit van hun leefomgeving. In dit licht is het niet verwonderlijk dat op veel plaatsen wordt getracht methoden en werkwijzen te ontwikkelen waarin die nieuwe rol van bewoners optimaal tot uitdrukking kan worden gebracht.” (Sprinkhuizen et al., 2001, p.4).

Wordt gaandeweg voor bestaande wijken de rol van de burger meer benadrukt, voor uitbreidingswijken geldt deze ontwikkeling veel minder. Zo lang de omzetten hoog waren, konden projectontwikkelaars en gemeenten er van uitgaan dat de vraag het aanbod wel zou volgen. Het betrekken van andere actoren zoals burgers is dan niet aan de orde. Door het uitbreken van de financiële crisis zijn inmiddels ook projectontwikkelaars op zoek gegaan naar andere werkwijzen, waarbij ook andere actoren een grotere rol kunnen spelen (www.gebiedsontwikkeling.nu).

In het stedelijk milieu kennen we vanuit de economische en bouwsector gebiedsontwikkeling en daarnaast vanuit de welzijnssector de wijkaanpak. Beide benaderingen overlappen ten dele. Vanouds geeft het Rijk richting en kaders aan voor de wijkaanpak. De gemeente moet volgens de nu geldende opvattingen samen met het welzijnswerk, woningcorporaties, scholen, politie, etc. een gemeenschappelijke agenda ontwikkelen. Of het nu gaat om het aanpakken van woonomstandigheden, het vergroten van de economische potenties of anderszins, het vergt intensieve relaties met burgers, winkeliers en ondernemers. Er is een langdurige samenwerking nodig van gemeentelijke instanties met deze actoren en met woningcorporaties en scholen (WRR, 2005). Er wordt in dit verband gesproken over ‘coproductie’. Het Nicis Institute (2010) definieert coproductie als *“een bestuurlijke werkvorm van de lokale overheid: de gemeente onderneemt gezamenlijke activiteiten met maatschappelijke organisaties en private partijen om problemen te definiëren, besluiten te nemen en maatregelen uit te voeren”* (p.9). Strikt genomen kan ook een van de andere partijen initiatiefnemer zijn bij coproductie, maar in dit werkveld vervult de gemeente doorgaans een centrale rol en is meestal initiatiefnemer.

Op het niveau van de bestaande wijken en buurten is geleidelijk een aanpak ontstaan die de kant op gaat van gebiedsontwikkeling: alle componenten (samenhang, participatie, samenwerking en creativiteit) komen aan bod. Bij uitbreidingswijken verloopt de ontwikkeling door heel andere gegevenheden minder geleidelijk. In de traditionele formule voor de ontwikkeling van gebieden werden winsten op bouwprojecten deels benut om onrendabele programmaonderdelen te financieren. Gemeenten en projectontwikkelaars konden aanbod creëren, zelfs zonder dat kopers een expliciete inbreng hadden. Dat kon, zolang de vooraf ingeboekte winsten daadwerkelijk behaald werden. De crisis van de laatste jaren zal waarschijnlijk definitief leiden tot bescheidener plannen met meer ruimte voor het particulier initiatief (Witsen, 2012). Stagnatie in de vraag en beperktere financieringsmogelijkheden zetten de verwachte rendementen onder druk, waardoor de vereveningsmogelijkheden afnemen. Daarmee wordt ook de dominante rol van projectontwikkelaar en grondbedrijf minder. Er ontstaat meer en meer een noodzaak om samen met alle denkbare partijen naar creatieve oplossingen te zoeken. Deze ontwikkeling begon een paar jaar na het verschijnen van de Nota Ruimte en gaat schoksgewijs.

In 2006 werd de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft in het leven geroepen om een brug te slaan tussen wetenschap en praktijk. In een publicatie van deze leerstoel (Franzen en de Zeeuw, 2009) wordt een elders gebruikte omschrijving van gebiedsontwikkeling

geciteerd: *“een manier van werken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen, met als uiteindelijk resultaat de uitvoering van ruimtelijke projecten”*(p.8). Het is *“de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, mensen, geldstromen en belangen met het oog op de ontwikkeling van een gebied”*(p.16). Verder wordt de grondeigendom genoemd als bepalende conditie en is er aandacht voor meerwaardecreatie (kosten/baten). De rol van de ondernemende burger als coproductent komt in dit veld nog weinig uit de verf, er wordt vooral gesproken over eindgebruikers en over draagvlak. Deze woordkeuze duidt op een nog betrekkelijk traditionele benadering. Er wordt gesproken van een ‘masterplan’(p.29) en gesteld *“overheden zullen eerst de juiste partijen moeten selecteren”*(p.30). Het begrip masterplan suggereert dat het gaat om vanuit één actor beheerste projecten. Het gebruik van het woord selecteren wijst erop dat niet wordt gedacht aan een open uitnodiging tot meedenken en meedoen. Deze accenten vinden we ook in de door VROM gepubliceerde *“Reiswijzer Gebiedsontwikkeling”*: centraal staat een plan dat projectmatig wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Doel is de waarde van het vastgoed, belangrijk middel is de grondexploitatie (Ministerie van VROM, 2009). Projectontwikkelaars en overheden waren gewend aan een aanbodbenadering, waar nu de vraag steeds meer dominant wordt. Tijdens de conferentie *“Gebiedsontwikkeling in tijden van crisis”* stelde een projectontwikkelaar dat: *“het proces anders moet. Van aanbod- naar vraaggestuurd. Niet meer een masterplan dat in zijn totaliteit wordt uitgevoerd, maar een stapsgewijze organische manier van werken. Realisatie in kleinere delen, de eindgebruiker veel meer betrekken en de financiering aan de voorkant regelen”* (www.zuid-holland.nl, november 2010). Uit dergelijke pleidooien valt op te maken dat de traditionele benadering nog wel gangbaar is, maar dat gezocht wordt naar aanpassingen. Het vak gebiedsontwikkeling zou opnieuw moeten worden uitgevonden (de Graaf, 2010) en de aanpak zou minder gekoppeld moeten worden aan vastgoed (Bakker, 2011). Dat staat nog ver af van het concept dat hier centraal staat. Waar de participatie van ondernemende burgers en een open uitnodiging in de Nota Ruimte belangrijke componenten zijn, wordt het begrip in de Reiswijzer door het ministerie van VROM zelf sterk ingeperkt tot publiek-private samenwerking (PPS), een aanpak die beperkt is tot overheid en marktpartijen.

Twee publicaties, *“De Spontane Stad”* uit private hoek (Urhahn, 2010) en *“De Energieke Samenleving”* van het Planbureau voor de Leefbaarheid (Hajer, 2011), pleiten er voor om bij stedelijke ontwikkeling meer gebruik te maken van de krachten in de samenleving. Hun gezamenlijke publicatie *“Vormgeven aan de Spontane Stad”* richt zich op de vraag hoe dit in praktijk kan worden vormgegeven en hoe belemmeringen kunnen worden weggenomen (Buitelaar et al., 2012). Steeds vaker wordt gesproken over een ‘organische benadering’. Deze benadering onderscheidt zich van de traditionele grootschalige en projectmatige aanpak. De organische benadering is kleinschalig en de deelnemers zijn vooral partijen met een langetermijnbelang in een gebied, zoals bewoners, bedrijven, beleggers en woningcorporaties. Ook tijdelijke investeringen en bestemmingen zijn mogelijk. De overheid stelt kaders op waarbinnen de ontwikkeling kan plaatsvinden, faciliteert en spant zich in om private en particuliere partijen uit te nodigen om te investeren in het gebied. Omdat gebieden niet in één keer ontwikkeld worden maar geleidelijk, is sprake van een aantal in de tijd uitgesmeerde deelprojecten. Mede daarom is een projectmatige aanpak niet mogelijk: als er al een duidelijk begin is, is er zeker geen duidelijk eind. De deelprojecten zijn *losjes gekoppeld* (dat wil zeggen dat de onderlinge afhankelijkheden beperkt zijn, maar wel afstemming wordt nagestreefd), waardoor de risico’s kleiner zijn. Immers, als deelprojecten organisatorisch en financieel sterk met elkaar verweven zijn, kunnen problemen doorwerken op het totaal, met vertraging en hogere kosten als gevolg. Als zij losjes gekoppeld zijn, is het beter mogelijk om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen (Weick, 1976).

Ook in de praktijk worden stappen gemaakt in de benadering van ruimtelijke ontwikkeling. Het Netwerk Directeuren Stedelijke Ontwikkeling stelt in het vakblad Cobouw (2012) *“De stedelijke ontwikkeling in Nederland heeft zich de afgelopen vijftig jaar gekenmerkt door een sterk programmatische en planmatige aanpak. Dit geldt zowel voor uitbreidingen als stedelijke vernieuwing. Tegenover deze blauwdrukplanologie moet een meer organisch, continu proces komen”*. De toenmalige DG Ruimte en Water, Chris Kuijpers, zegt in een interview: *“organische gebiedsontwikkeling is waar het naar toe gaat de komende tijd”* (www.gebiedsontwikkeling.nu/opinie/interview, nov. 2012). Hoewel er stappen lijken te worden gezet in een zelfde richting, worden er wel verschillende accenten gelegd. De vastgoedwereld legt de nadruk op het wegnemen van belemmeringen, met name in de sfeer van regels: het zgn. ‘ontslakken’ (Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, 2013). Burgers zijn daarbij niet of nauwelijks in beeld. De Spontane Stad en recente initiatieven uit de hoek van overheid en ondernemende burgers daarentegen, zoals de Agenda Stad (www.agendastad.nl) en de Circulaire Stad (www.ruimtevolk.nl), beogen – verwijzend naar creatieve initiatieven van burgers en meer in termen van kansen – een economische en creatieve impuls te geven aan stedelijke gebiedsontwikkelingen (de Vries, 2014).

2.2.3 Infrastructuur

Ook voor de aanleg van infrastructuur – met name transportinfrastructuur – bleek de strikt sectorale benadering op den duur niet meer vol te houden. Vanaf het begin van de milieubeweging stonden de aanleg en het gebruik van autowegen ter discussie. De provinciale weg S1 vlak achter de kust van Zuid Holland eindigt abrupt bij De Zilk (net onder Aerdenhout), de Leidse Baan door de groene buffer tussen Leiden en Den Haag ging niet door, rijkswegen 14 en 11 werden lang tegengehouden en de A27 kwam er pas na ‘de slag bij Amelisweerd’. Rond 1980 werd de milieu-effectrapportage ontwikkeld om in een vroeg stadium de milieugevolgen te kunnen meewegen bij de ontwikkeling van ingrepen, zoals aanleg van wegen en dijken (Spaink, 1978). De milieu-effectrapportage werd door Rijkswaterstaat al in een vroeg stadium omarmd, hetgeen kan worden gezien als erkenning van het milieubelang.

Door de milieu-effectrapportage kwam meer informatie op tafel, maar de planvorming rond infrastructurele projecten is nog vaak onderwerp van een langdurige maatschappelijke discussie, om niet te zeggen strijd. Een bekend voorbeeld is de A4 door Midden-Delfland, een weg van enkele kilometers waarover vijftig jaar is gepraat (NRC, 7-7-2011). Die strijd is verklaarbaar. Een infrastructurele ingreep gaat immers gepaard met een scala aan effecten, die altijd wel een bedreiging vormen voor een of meer functies van het gebied dat wordt doorsneden. Een goede inpassing kan die bedreiging verminderen of wegnemen, maar in de praktijk wordt meestal pas in de eindfase van een project gezien dat aanpassingen noodzakelijk zijn. Een probleem, want: niet voorzien en niet begroot. De Tweede Kamer worstelde daarmee. In die tijd waren in de Kamer ook de omstreden ontwerpen voor de Betuweroute en de HSL aan de orde. De oplossing werd toen gezocht in een betere informatievoorziening en te ontwerpen kaders voor afweging en kostentoedeling, zoals bleek uit de kamervraag van Van Heemst en Van ’t Riet (1996). Ook de parlementaire Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (‘Cie. Duivesteijn’; 2005) adviseert in deze richting.

De Betuweroute

De Betuweroute was aan het eind van de twintigste eeuw een van de meest omstreden lijninfrastructuurprojecten. De aanleg van de 160 km lange goederenspoorlijn van de Maasvlakte naar de grens met Duitsland, die in 2007 in gebruik werd genomen, leidde tot grote verdeeldheid in politiek en bevolking. Er is slechts een beperkt aantal alternatieven onderzocht. De uiteindelijk gerealiseerde spoorlijn werd veel duurder dan eerder geraamd, mede omdat de inpassing in de doorsneden gebieden meer aanpassingen vergde dan was voorzien. Dat vormde de aanleiding tot een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer. Deze ‘commissie Duivesteijn’ die de besluitvorming rond grote infrastructuurprojecten onderzocht, concludeerde onder meer dat er in de voorbereidende fase van een groot project een integraal ruimtelijk ontwerp nodig is, in de vorm van een structuurvisie. De bedoeling van de structuurvisie is om de strategische betekenis van het project te onderzoeken en houvast te bieden voor een politieke uitspraak over het maatschappelijk rendement (nut en noodzaak). Hierbij zouden – naast de infrastructuur zelf – alle relevante ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan het maatschappelijk rendement moeten worden betrokken. Veel aandacht is nodig voor een adequate en tijdige informatievoorziening. Verder zou de besluitvorming zo georganiseerd moeten worden, dat de doelstellingen en voortgang regelmatig kunnen worden herijkt (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 2005).

Anderen meenden dat de oplossing eerder te vinden zou zijn in het vroegtijdig betrekken van de omgeving. Zo waren er pleidooien voor het simultaan ontwikkelen van een plan voor infrastructuur en omliggend gebied. Als duidelijk is hoe de nieuwe infrastructuur ingrijpt op het functioneren van het gebied, kan het ontwerp wellicht worden aangepast. Dan kunnen omgekeerd ook de functies van het gebied worden geoptimaliseerd (Brand, 1998). Dat die richting moest worden ingeslagen, werd ook gesignaleerd door de Raad voor Verkeer en Waterstaat (1998, p.14): *“De Raad wil belangen die niet direct met verkeer en vervoer van doen hebben, beter aan bod laten komen door aan infrastructurele projecten de eis te stellen dat ze bijdragen aan de economische vitaliteit, de ecologische vitaliteit en de belevingswaarde van een gebied”*. Hoogwaardige oplossingen komen in de visie van de Raad alleen tot stand op interactieve wijze. *“Daartoe moet in een vroeg stadium overleg worden opgestart tussen overheden en andere belanghebbenden. De verschillende claims op de ruimte worden zo in het ontwerp geïntegreerd. Belangen van omwonenden, verschillende economische belangen en natuur- en milieubelangen komen bij elkaar in een continu interactief planproces.”* (p.11). Deze gedachtegang bleek niet alleen maar theorie, getuige enkele voorbeelden.

Voorbeelden van gebiedsgerichte infrastructuurprojecten

Een vroeg voorbeeld uit de praktijk is de ontwikkeling van *“Sijtwende”*, een project in de Haagse regio met een lange voorgeschiedenis. Reeds in 1938 ontstonden de eerste plannen voor de verbinding van rijkswegen 4 en 44 in het grensgebied van Voorburg en Leidschendam. Voor Voorburg betekende de weg alleen maar overlast. In 1956 werd de weg als snelweg gepland, maar er gaan jaren voorbij met protesten, procedures, nieuwe besluiten en processen. In 1995 geeft de provincie Zuid Holland de gemeente Voorburg een aanwijzing: het bestemmingsplan moet de aanleg van de weg mogelijk maken. In deze periode ontstaat een samenwerking tussen private partijen en de overheid, wat leidt tot de realisatie van de weg (nu de Noordelijke Randweg Haagse Regio genoemd) in een hol dijklichaam, waar dicht tegenaan woningen werden gebouwd. Het rond 2003 gerealiseerde plan reduceerde de nadelen van de weg als bron van geluidshinder en als barrière en maakte een nieuw woongebied mogelijk.

Een ander voorbeeld, dat niet gaat over lijninfrastructuur, is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Al lang voor dit project in 1998 begon had Rotterdam in het Havenplan een

tweede Maasvlakte opgenomen. Het rijk wilde echter nieuwe inzichten met betrekking tot de aanpak van grote projecten toepassen: eerst “het waarom” vaststellen en dan “het hoe” uitwerken (PMR, 2002). De taakstelling van de projectorganisatie PMR was noodgedwongen breed en betrof het versterken van de mainport en het verbeteren van de leefomgeving. Daarmee kwam het hele beïnvloede gebied in beeld. Potentiële tegenstanders werden vroegtijdig betrokken bij het ontwerpproces. Belangen (en niet vooringenomen standpunten) vormden het uitgangspunt voor het proces. De gezamenlijke visie op een integrale verbetering van de economie en de leefbaarheid van de Rotterdamse regio, leidde uiteindelijk tot een convenant met afspraken over een integraal pakket aan maatregelen over de tweede Maasvlakte, compenserende maatregelen, 750 hectare nieuw aan te leggen natuur- en recreatiegebied en optimaal gebruik van het bestaande haven- en industriegebied. Daarmee werden economische en natuurdoelen onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Geleidelijk wordt het meer vanzelfsprekend om infrastructuur te bezien in samenhang met de belangen die spelen in het beïnvloede gebied. Meer en meer is sprake van een gebiedsgerichte aanpak. Vrij algemeen wordt ervan uitgegaan dat infrastructuur aanleggen zonder inpassing in de ruimtelijke omgeving niet meer kan. Om vastlopende planning te voorkomen moeten de lokale belangen en wensen worden meegewogen. Als het gaat om lijninfrastructuur zoals wegen, lijkt de combinatie met gebieden niet voor de hand te liggen en zal vooral gedacht worden aan inpassing in de omgeving. Echter, inpassing is geen gebiedsontwikkeling: bij inpassing staat de weg centraal, bij gebiedsontwikkeling het gebied. Arts (2007) constateert dat er behoefte is aan een planning van weginfrastructuur die niet meer een kwestie is van wegontwerp en inpassing, maar van een ‘gebiedsopgave’ waarbij een ontwikkelingsperspectief wordt ingenomen. Het benutten van het ruimtelijk-economisch potentieel van het gebied staat centraal. Daarbij zal het overstijgend belang van de weg wel in hoge mate bepalend zijn.

In 2008 heeft ook de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten (de zgn. Cie. Elverding) zich gebogen over de vastlopende infrastructuurplanning. In haar rapport over versnelde uitvoering van grote infrastructuurprojecten benadrukt deze commissie dat veel aandacht moet uitgaan naar de beginfase, de verkenning. Deze verkenning zou moeten uitmonden in een ‘voorkeursbeslissing’ die daarna verder wordt uitgewerkt. De commissie beveelt onder meer aan in die verkenning een gebiedsgerichte benadering te hanteren en gebiedsactoren te betrekken (Cie. Elverding, 2008). Het ministerie van Verkeer en Waterstaat ging hiermee verder. Deze inzichten kregen hun vertaling in de formele aanpak van infrastructuurprojecten, zoals die tot uitdrukking komt in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT), dat sinds het begin van de jaren '90 aan de begroting werd toegevoegd. Van oorsprong richtte dit MIT zich op de budgettering van hoofdinfrastructuur. Geleidelijk is de scope verbreed en zijn eisen toegevoegd voor de ‘nut en noodzaak’ analyse, kosten-batenanalyse (ook wel aangeduid als OEI: onderzoek effecten infrastructuur), kostenramingen, marktinschakeling en communicatie met de omgeving. Vervolgens is de R van Ruimte toegevoegd (MIRT, 2008). *“Met de komst in 2007 van de R in het MIRT heeft het kabinet ingezet op het expliciet in samenhang bezien van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling en op samenwerking tussen rijk en regio. Dit betekent een verbreding tot ook andere projecten dan wegen-, spoor- en vaarweg projecten. Dit komt o.a. tot uiting in de Gebiedsagenda's waar ruimtelijke opgaven in onderling verband worden gepresenteerd en hun bijdrage aan doelstellingen voor het gebied als geheel duidelijk wordt gemaakt”* aldus de handreiking MIRT-verkenning (Rijkswaterstaat, 2010, p.1). Het gaat om investeringen die terug te vinden zijn in de rijksbegroting en over afstemming van procedures rond projecten van verschillende departementen. De A1 zone is de eerste integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning die is uitgevoerd en daarin is via ruime participatie een toekomstbeeld ontwikkeld.

(www.overijssel.nl/actueel/nieuws, 8 nov. 2010). In een onderzoeksnotitie van het kennisinstituut voor Mobiliteit wordt geconstateerd dat het lastig is om een integrale gebiedsgerichte MIRT-verkenning te starten en wordt een aanpak beschreven die zich richt op het bijeenbrengen van al eerder geformuleerde opgaven, die concreet genoeg zijn en ook in de tijd goed zijn afgebakend (Visser, 2011): een strakke, analytische en door overheden bepaalde benadering.

De ontwikkelingen gaan geleidelijk en het is nog niet duidelijk hoe de nieuwe aanpak zal uitkristalliseren. In de praktijk is vaak nog sprake van inpassing in plaats van gebiedsontwikkeling. Zo worden op provinciaal niveau nog vaak inpassingsplannen gemaakt. Bijvoorbeeld voor de Rijnlandroute, de nieuwe naam voor Rijksweg 11 West tussen A4 en A44 aan de zuidkant van Leiden. Gedeputeerde Staten van Zuid Holland stellen in een persbericht begin 2010 na langdurige strubbelingen met een enkele gemeente en haar bewoners: *“Alleen die varianten die de Rijnlandroute goed inpassen in de omgeving worden in de tweede fase van onderzoek naar de milieueffecten meegenomen”*. Er is in dit geval nog geen sprake van gebiedsontwikkeling. Hetzelfde doet zich voor bij de provinciale weg N348 door Dieren. Daar werken de provincie Gelderland en de gemeente Rheden naast elkaar aan de Traverse Dieren. Het grondgebied van beide overheden wordt strikt gescheiden, zodat mogelijkheden voor optimalisering – die er volgens burgers wel zijn – niet worden verkend (Voorlichtingsbijeenkomst 7 jan. 2013). We zien dat in het MIRT de complexiteit van gebiedsontwikkeling wordt omarmd, maar dat in de praktijk (in de genoemde voorbeelden de provinciale praktijk) nog wel wordt gekozen voor opknippen en loskoppelen. Voor de componenten ‘participatie’ en ‘samenwerking’ is nog weinig oog.

2.2.4 Milieu

Aanvankelijk werd in het milieubeleid een algemene, voor heel Nederland geldende milieukwaliteit nagestreefd. Bij een verdere verfijning van het milieubeleid is het zinvol rekening te houden met de ruimtelijke spreiding van bevolking en economische activiteit en met verschillen in fysisch-geografische omstandigheden. In sommige gebieden moet immers de aantasting worden teruggedrongen, in andere gebieden ging het juist om het behouden van een relatief goede kwaliteit. De invoering van stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden lag daarom voor de hand. In de jaren tachtig groeide de aandacht voor regionale differentiatie van het milieubeleid en werd *‘gebiedsgericht beleid’* geïntroduceerd in enkele *‘grote nota’s’*: het Nationaal Milieubeleidsplan, de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, het Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. Elk met een eigen insteek. De essentie van gebiedsgericht milieubeleid ligt in de relatie tussen de milieukwaliteit en het ruimtegebruik. Als het gaat om het afstemmen van meer aspecten en functies is sprake van *‘geïntegreerd gebiedsgericht beleid’*: de gewenste kwaliteit van de leefomgeving wordt gerealiseerd door een combinatie van ruimtelijke en milieumaatregelen (VROM, 1990).

In het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid worden de onderlinge relaties verder uitgewerkt, wordt de geïntegreerde gebiedsgerichte benadering beschreven en worden de proefgebieden aangewezen voor het ROM-beleid. ROM staat voor ruimtelijke ordening en milieu. Samengevat gaat het op het raakvlak van deze twee om de kwaliteit van de leefomgeving. (VROM, 1988; VROM, 1990; VROM, 1989; LNV, 1989; VenW, 1989). Ontstane problemen konden door ‘verkokering’ van de betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie niet meer sectoraal en van boven af worden opgelost. Bovendien is generiek beleid niet toegespitst op de specifieke

regionale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met specifieke verhoudingen tussen de actoren in een gebied (Boonstra en Kuindersma, 2008). De ‘ROM-gebieden’ werden door het Rijk aangewezen op grond van hun milieukeurmerken: zwaarbelaste gebieden die een extra inspanning behoeven om een gewenste kwaliteit te bereiken en gebieden waar extra aandacht nodig is om de bestaande kwaliteit te handhaven. Dat konden zowel stedelijke als landelijke gebieden zijn, natte en droge. In beginsel staan in de ROM-gebieden die milieuproblemen centraal waarvan oorzaak en gevolg (bron en effect) in hetzelfde gebied voorkomen (van de Klundert, 1991). In elk ROM-project stond het oplossen van een bepaald milieuprobleem centraal. Deze milieuproblemen hadden allemaal een ruimtelijke component waar eerder geen aandacht voor was.

Het proces had een gesloten en door de overheid gedomineerd karakter, burgers komen pas aan bod als plannen worden vertaald in formele streekplannen of bestemmingsplannen. Ook hier kwamen de componenten ‘participatie’ en ‘samenwerking’ nauwelijks aan bod.

Van de ROM-projecten is ondermeer geleerd dat een zekere urgentie nodig is om een project te doen slagen. Wanneer het gevoel van *urgentie* ontbreekt, zijn partijen nauwelijks te mobiliseren en komt een project niet van de grond. Ook zou er duidelijkheid moeten bestaan over de vormgeving van het proces en over de rol van de participanten. Tenslotte zou een projectleider nodig zijn die over de kwaliteiten beschikt om mensen te motiveren en bij elkaar te houden (van de Brink en Hidding, 2006).

2.2.5 Nieuwe ruimtelijke opgaven

Intussen zijn er ook andere ruimtelijke opgaven die nadrukkelijk om gebiedsontwikkeling vragen. Bij enkele opgaven is reeds succes geboekt. Invalshoeken zijn bijvoorbeeld waterveiligheid, krimp, de relatie stad en ommeland, klimaat en duurzaamheid.

Waterveiligheid

Waterveiligheid is urgent. De achterliggende redenen zijn duidelijk: Nederland ligt in een delta. Door de zeespiegelstijging en de pieken in de waterafvoer via Rijn en Maas is er een toenemend overstromingsrisico. De gangbare maatregelen, zoals dijken verhogen en versnelde afvoer volstaan niet meer of worden niet meer zonder meer geaccepteerd. In een dichtbevolkt land als Nederland is naast het voorkomen van overstromingen ook het beperken van potentiële schade een mogelijkheid, bijvoorbeeld door een waterbestendige inrichting van woon- en werkgebieden. Het denken over dit soort oplossingen kreeg een impuls na de bijna-rampen van 1993 en 1995, met de zeer hoge waterstanden in de rivieren. De bedreiging kwam meer dan ooit vanuit het achterland, in plaats van door de zee. De notie dat watersystemen hun eigen grenzen kennen, grenzen die niet altijd samenvallen met bestuurlijke of eigendomsgrenzen, leidde tot de stroomgebiedenaanpak. Vanaf 2002 wordt gewerkt aan stroomgebiedenprogramma's voor regionale deelstroomgebieden.

In 2000 concludeerde het Rathenau Instituut nog dat van afstemming met de ruimtelijke ordening nauwelijks sprake is (Rathenau, 2000). In dat zelfde jaar verscheen de nota *“Anders omgaan met water”* (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000) waarin de noodzaak van meer ruimte geven aan het water een beleidslijn werd. In de Nota Ruimte wordt water een sturend element in de ruimtelijke ontwikkeling van ons land genoemd. Waterbeheerders gaan meer en meer aandacht besteden aan de maatschappelijke context van hun werk. Zo stelt dijkgraaf van Hall (2007, p.4): *“Voor de waterveiligheid zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het weren en keren van water en het flexibel meebewegen met de dynamiek van watersystemen. Lastig daarbij is dat meebewegen meer fysieke ruimte vraagt dan louter weren door middel van dijken en gemalen”*. Zijn conclusie is dat water bij ruimtelijke

afwegingen een belangrijke rol zal moeten spelen en dat de voorkeur uitgaat naar verweving van functies. Per regio kunnen de beste combinaties worden bepaald. Duurzaam waterbeleid vraagt veel meer om ontwikkelen dan om belemmeren en bovenal om flexibiliteit. *“Integrale gebiedsontwikkeling is niet eenvoudig, maar onvermijdelijk”* (van Hall, 2007, p.4).

Verschillende snelheden

Eén van de mogelijke complicaties bij gebiedsontwikkeling is dat er sprake kan zijn van *‘verschillende snelheden’*. Zo zijn bijvoorbeeld maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier (de opgave die aanleiding is voor de gebiedsontwikkeling) gebonden aan een datum waarop het klaar moet zijn. Het gaat tenslotte om veiligheid. Aansluitende initiatieven hebben wellicht meer tijd nodig om te rijpen. De procedure schrijft voor dat het technisch optimale alternatief wordt uitgewerkt, het goedkoopste alternatief en een alternatief dat de voorkeur van de regio heeft. De bewindspersoon maakt de keuze. Die keuze kan ongelukkig uitkomen als andere initiatieven nog onvoldoende zijn uitgewerkt, dan ontbreekt immers het zicht op een geheel. Dat kan ook ongelukkig uitvallen als het regionale voorkeursalternatief een te lange uitvoeringstijd zou vergen omdat bijvoorbeeld het tempo van zandwinning weer bepaald wordt door de marktvraag naar zand. In dit soort gevallen zou het idee van gebiedsontwikkeling noodgedwongen sneuvelen.

Van Hall wijst op de verantwoordelijkheid van niet alleen de waterbeheerders, maar van alle betrokken overheden, belangenorganisaties, marktpartijen, kennisinstituten en ook burgers. Niet alle partijen, zoals gemeenten, hebben de kennis in huis om hun verantwoordelijkheid voor het omgaan met water te kunnen nemen (Neuvel, 2009). Om te bevorderen dat er adequate kennis wordt aangeleverd, is tijdige interactie nodig tussen de deskundigen en de andere partijen die betrokken zijn bij de ruimtelijke inrichting (Noordam en Spaink, 2008). Overigens gaat de relatie tussen water en ruimte verder dan alleen waterveiligheid. Voogd en Woltjer (2009) wijzen – naast het inspelen op overstromingsrisico – op nog andere samenhangen tussen water en ruimtegebruik. Verschillende typen ruimtegebruik, zoals wonen, natuurbeheer, landbouw en recreatie stellen eisen aan waterkwaliteit en waterkwantiteit. Ook hier botsen belangen: het herstel van een moerasbos aan de voet van het Veluwemassief in Ellecom bij de IJssel bedreigt volgens bewoners bijvoorbeeld de kelders en kruipruimten van woningen. Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat ook rond het waterbeheer steeds meer maatschappelijke partijen van zich laten horen. En: *“uit analyses blijkt dat waterproblemen in veel gevallen bepalend zijn voor de gevoelde gebiedsurgenties”* (van Rooy, 2007, p.9). De ‘technische’ invalshoek van deze problematiek overheerst nog, maar geleidelijk ontstaat er meer oog voor bredere participatie dan van direct betrokken partijen alleen.

Krimp

Het verschijnsel krimp (van de bevolking) is van heel andere aard. In feite een verzamelbegrip voor structurele demografische veranderingen die behalve migratie ook vergrijzing en ontgroening omvat, waardoor in een regio de potentiële beroepsbevolking afneemt en er minder huishoudens overblijven (SER, 2011). Deze ontwikkelingen hebben een grote invloed op de vitaliteit van een regio (Bock, 2016). Daarom is het van belang tijdig aanpassingsprocessen in gang te zetten, in het algemeen op een bovengemeentelijke schaal. Daar liggen onder meer de beste mogelijkheden voor het optimaliseren van voorzieningen. Het concept gebiedsontwikkeling lijkt bij uitstek te kunnen worden toegepast in de zogenaamde krimpregio's.

Duurzame energie

Binnen de problematiek van klimaat en duurzaamheid ligt het accent op de wijze waarop energie wordt opgewekt en benut. Door het klimaatprobleem en geopolitieke factoren wordt nu de noodzaak gezien voor een overschakeling van fossiele brandstoffen op schone bronnen, zoals zonne- en windenergie. Deze ‘*energietransitie*’ wordt door sommigen de grootste ruimtelijke opgave van de komende tijd genoemd (Noorman en de Roo, 2011). Decennia geleden kwam de energie van de oppervlakte: hout, veen, bruinkool. Later uit de diepte: steenkool, olie, gas. Ook de schone energiebronnen hebben een ruimtelijke relevantie: nu gaat het weer op de oppervlakte aankomen. De opslag van energie is nog een probleem dat niet is opgelost en mogelijk ook een ruimteclaim met zich mee zal brengen. Maar er zijn meer mogelijkheden, die met name te vinden zijn in energiebesparing van gebouwen en in een betere benutting van energie. Bij het laatste valt te denken aan het onderling leveren van restwarmte: voor ruimteverwarming zijn niet de hoogwaardige energievormen nodig die voor sommige industriële processen wel nodig zijn. Restwarmte kan echter slechts over een beperkte afstand getransporteerd worden, zodat de nabijheid van bron en gebruiker van belang is. Dat geldt ook voor alternatieve bronnen als biogas. In een energiestroomnetwerk kunnen ruimtelijke functies, zowel bedrijven als woonwijken, worden verbonden: energie wordt doorgegeven in netwerken. Die netwerken zullen deels een lokaal of regionaal karakter hebben, maar ook aangesloten moeten zijn op een landelijk of zelfs mondiaal netwerk om schommelingen in vraag en aanbod te kunnen opvangen. Op deze manier bezien gaat de energietransitie verder dan het vinden van locaties voor windparken of vergistingsinstallaties. Het verbinden van verschillende mogelijkheden binnen een gebied kan enorme kostenbesparingen met zich meebrengen. De concrete mogelijkheden hiervoor hangen af van de karakteristieken van het gebied en bij de ontwikkeling van het gebied is de beschikbaarheid van energie een factor aan het worden. Nu de noodzaak voor een energietransitie is onderkend, is er sprake van grote creativiteit en een snelle ontwikkeling van de technologische mogelijkheden. Dat betekent dat een eenmaal ontwikkelde gebiedsvisie met enige regelmaat zal moeten worden herijkt.

Voor gemeenten die duurzaamheid nastreven is door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een project gestart dat nieuwe kennis moet ontwikkelen om duurzame gebiedsontwikkeling in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen (2008). In meerder gebieden wordt duurzaamheid nagestreefd, soms – zoals bij het Eiland van Dordrecht – gekoppeld aan waterveiligheid, of aan economische ontwikkeling. In veel gevallen nemen burgers – vaak georganiseerd in energiecorporaties – het voortouw. Dat laat zien dat zij belangrijke partners kunnen zijn bij gebiedsontwikkeling gericht op duurzaamheid.

2.3 Naar gebiedsontwikkeling

2.3.1 Het ontstaan van het concept

Gebiedsgerichte benaderingen ontstonden om tegemoet te komen aan de noodzaak om uiteenlopende belangen beter af te stemmen. Binnen concrete gebieden gaat dat gemakkelijker, omdat de kenmerken van een gebied houvast bieden voor gebiedsspecifieke afwegingen. Zo is de problematiek van het landelijk gebied gaandeweg verbreed: ging het eerst vooral om de landbouw, nu gaat het om de afstemming van verschillende, vaak met elkaar botsende, ruimtelijke functies en functies met ruimtelijke gevolgen (zoals stank, ammoniakuitstoot en geluidhinder). Ook binnen het stedelijk gebied spelen in hun samenhang veel aspecten van leefbaarheid een rol op wijkniveau: wonen, werken, groen en openbare

ruimte, onderwijs, zorg, economie en veiligheid. Voor infrastructuur bleek al eerder dat wensen in breder verband moeten worden geplaatst (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1998), maar de aanpak bleef lang beperkt tot *'inpassing'* van bijvoorbeeld wegen en waterwerken. Het milieubeleid kwam in een fase waarin naast generiek beleid, ook gezocht werd naar mogelijkheden om meer rekening te houden met specifieke kenmerken van gebieden. De gebiedsgerichte benadering lijkt in veel gevallen de traditionele benadering te hebben verdrongen, of zich althans een plaats te hebben verworven naast die traditionele benadering.

Deze ontwikkeling verliep parallel aan, of is verweven met, bestuurlijke ontwikkelingen. In de bestuurspraktijk groeide de onvrede over trage besluitvorming, doorsuddende of zelfs vastlopende projecten. De complexiteit werd te groot. Enerzijds heeft de samenleving hoge en steeds veranderende verwachtingen en stelt zij hoge eisen, anderzijds is er sprake van een hoge *'beleidsdichtheid'* waardoor de oplossingsruimte klein wordt. Inhoudelijk zijn er allerlei dilemma's en zelfs kan de ene maatregel het effect van de andere teniet doen. Sectorale belangen botsen en daarom richtte de zoektocht naar betere benaderingen zich onder meer op de uniformering van sturingsfilosofieën (Spaink et al., 1996). Steeds nadrukkelijker werd ook de wens geuit om de sectorale aanpak te vervangen door integraal beleid.

Besluitvormingsprocessen verlopen niet soepel en daar worden verschillende oorzaken voor aangedragen en dus ook verschillende remedies bij gezocht. Zo wordt het als een probleem gezien dat vaak verschillende overheden betrokken zijn, die allemaal staan voor het belang dat zij vertegenwoordigen. Deze *'bestuurlijke drukte'* wordt dikwijls genoemd als een oorzaak van de stagnatie, omdat het niet vanzelf spreekt wie de verantwoordelijkheid moet nemen (De Leeuw, 1992) en omdat het de mogelijkheid biedt om in onzekere situaties verantwoordelijkheden af te schuiven en zich achter elkaar te verschuilen (de Swaan, 2008). Er was discussie over de vraag waar de verantwoordelijkheid het beste zou kunnen liggen: bij het Rijk of bij *'andere overheden'*. Gesuggereerde oplossingen zijn onder meer decentralisatie en meer gelijkwaardige samenwerking.

Steeds meer kwam ook de wijze waarop overheden omgaan met hun maatschappelijke omgeving om beleid te ontwikkelen en gerealiseerd te krijgen, ter discussie. In sommige gevallen werd gekozen voor veel overleg met belanghebbenden, in andere voor het buiten de orde plaatsen van partijen om knopen te kunnen doorhakken. Waar meerdere belangen tegelijk in het geding zijn, kunnen de keuze en de uitwerking van een ingreep niet altijd worden gemaakt door een enkele actor. Daar roeren de andere belangen zich ook. De erkenning van die belangen alleen is niet voldoende, samenwerking is steeds meer noodzakelijk. Zo ontstond midden jaren negentig de *interactieve beleidsvorming*, een aanpak waarbij in principe alle actoren die in enig stadium van het beleid met een onderwerp te maken zullen krijgen, van meet af aan worden betrokken bij de beleidsvorming. Daarbij kan – buiten vanzelfsprekend de voor de besluitvorming verantwoordelijke actoren – gedacht worden aan de mensen die het moeten uitvoeren of handhaven, mensen die er mee worden geconfronteerd in enigerlei vorm en aan deskundigen die kennis aanleveren. In een interactief beleidsproces wordt gestreefd naar gedeelde beelden van problemen en mogelijkheden, waardoor oplossingen in zicht komen. Door deze vorm van samenwerking komt – waar dat relevant is – ook de gewone burger in beeld. Veelal is die burger degene die uiteindelijk wordt geconfronteerd met concrete veranderingen in zijn omgeving.

Deze ingrediënten – benadering per gebied, samenwerking, interactieve beleidsvorming – kwamen bij elkaar in de ontwikkelingen, die leidden tot het concept *'gebiedsontwikkeling'*. In 1998 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uit over *'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'*, waarin voorstellen werden gedaan om beter te kunnen

inspelen op de steeds grotere maatschappelijke dynamiek (WRR, 1998). Het begrip ruimtelijke ontwikkelingspolitiek werd al snel vervangen door ‘ontwikkelingsplanologie’ (en uiteindelijk door ‘gebiedsontwikkeling’). Het krijgt geleidelijk aan gestalte op congressen en in publicaties, zoals het eerder genoemde LEI-rapport (Selnes, 2003) en een door de Raad voor het Landelijk Gebied georganiseerde werkconferentie over een ‘*volgende generatie gebiedsgericht beleid*’ (RLG, 2003). Aanvankelijk werd ontwikkelingsplanologie of gebiedsontwikkeling gezien als vervangend voor de gebruikelijke aanpak, waarin de overheid met name door middel van vergunningen bepaalde wat mocht en niet mocht (toelatingsplanologie). Later werd meer de complementariteit benadrukt van ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie, omdat het accent weliswaar meer op ontwikkeling ligt, maar de toetsing aan normen en maatstaven daarmee uiteraard niet achterhaald is. In een rapport van het Rathenau Instituut in samenwerking met Habiforum en Nirov (2004) wordt ontwikkelingsplanologie neergezet als behorend bij een nieuwe fase van het omgaan met de ruimte: was dat eerst vooral gericht op overleven, vervolgens vooral op gezondheid en op welvaart, nu zou het ook gaan om identiteit: *“Binnen voorwaarden geeft de Nota Ruimte de complexe samenleving gelegenheid voor zelfontplooiing op regionale schaal”(p.4). “Een nieuw mentaal perspectief; een nieuwe werkwijze in aanvulling op de andere vormen van planologie”(p.6). “Ruimtegebruik is niet alleen een economische en ecologische aangelegenheid, maar omvat ook sociaal-culturele aspecten. Ruimtelijke kwaliteit houdt verband met de identiteit van een plaats en de beleving ervan. Samenwerking tussen de meest uiteenlopende partijen is inherent aan ontwikkelingsplanologie”(p.10).*

Ontwikkelingsplanologie (of gebiedsontwikkeling) is een niet scherp gedefinieerd begrip. Nelissen en Sievers (2005) laten zien dat onder meer de WRR, de SER en de RPB er een verschillende invulling aan geven. Zij vermelden dat door een projectgroep van VROM de verschillende elementen uit de in de vele in omloop zijnde definities bij elkaar zijn gebracht. Daarbij worden de volgende vijf kenmerken van ontwikkelingsplanologie door VROM als essentieel gezien (Ministerie van VROM, 2003):

- integrale ontwikkeling: op basis van een integrale visie
- als een gezamenlijk proces
- van complementaire partijen: elke partij (overheid, marktpartij, maatschappelijke organisatie) doet waar hij goed in is
- die streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit,
- door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten (waarbij verevening kan plaatsvinden).

Deze kenmerken laten nog veel in het midden, maar geven wel richting. De ondernemende burger en het belang van creativiteit komen er nog niet in voor.

In de Agenda Vitaal Platteland – met als ondertitel *“Inspelen op Veranderingen”* – (Ministerie van LNV, 2004) en in de (concept) Nota Ruimte – met als ondertitel *“Ruimte voor Ontwikkeling”* (Ministerie van VROM, 2004) – wordt uiteindelijk ook formeel gekozen voor ontwikkelingsplanologie, een begrip dat korte tijd later vervangen werd door gebiedsontwikkeling. In het begin 2006 verschenen deel 4 van de Nota Ruimte – dat is de tekst na parlementaire instemming – wordt het als volgt geformuleerd (Ministerie van VROM, 2006a, hoofdstuk 1, p.12):

“Het kabinet kiest voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van ‘het stellen van beperkingen’ naar ‘het stimuleren van ontwikkelingen’. Nederland gaat niet ‘op slot’ en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek. In deze nota legt het kabinet met andere woorden meer de nadruk op ‘ontwikkelingsplanologie’ en minder op ‘toelatingsplanologie’. Ontwikkelingsplanologie

werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een bewoonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet. Meer ontwikkelingsplanologie past ook bij de zich ontwikkelende ‘civil society’ waarin de overheid meer en meer één van de spelers is. Het sluit daarnaast aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming door alle bij een bepaald gebied betrokken partijen.”

Voor het landelijk gebied werd de weg voor de nieuwe aanpak door het ministerie van LNV vrijgemaakt door de voorbereiding van de Wet Investerings Landelijk Gebied (WILG). Het ministerie van VROM stimuleerde de totstandkoming van een aantal proefprojecten (via het zgn. Nota Ruimte Budget) en de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling werd ingesteld om te adviseren over de vraag hoe gebiedsontwikkeling in de praktijk succesvol kan zijn. Hierbij lag het accent op de gebouwde omgeving. Bovendien werd het programma Nederland Boven Water (NLBW) in het leven geroepen om de zich ontwikkelende praktijk te volgen en handreikingen te maken.

Het motto van de Nota Ruimte is “*decentraal wat kan, centraal wat moet*”. Het rijksbeleid is niet verdwenen, maar de regio is het belangrijkste speelveld van de ruimtelijke ordening geworden. Daar is het mogelijk om nationale opgaven vast te knopen aan lokale opgaven en deze beide, met alles wat er tussen ligt, tot een symbiose te laten komen (Witsen, 2006). Inmiddels is het begrip ontwikkelingsplanologie in het dagelijks gebruik min of meer vervangen door ‘*gebiedsontwikkeling*’. De laatste jaren lijkt dit op verschillende terreinen de leidende aanpak te gaan worden: voor binnenstedelijke projecten en uitbreidingsplannen, voor regionale opgaven waarin groene, blauwe en rode functies verweven worden en voor de wederzijdse aanpassing van infrastructuur en omgeving. Vanuit uiteenlopende maatschappelijke opgaven zijn er aanzetten, maar naast vernieuwingen blijft er ook veel bij het oude. Bovendien zijn de vernieuwingen niet eenduidig, er ontstaan allerlei tussenvormen tussen de oude en de nieuwe wijze van sturing.

2.3.2. Kenmerken van gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling zoals gepresenteerd in de Nota Ruimte heeft verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als doel. Het gaat om het benutten van het ruimtelijk potentieel van een gebied. In plaats van focus op de inpassing van ruimteclaims *in* een gebied staat in dit concept het ontwikkelingsperspectief *van* een gebied centraal. De componenten van de benadering zijn:

- accent op visievorming
- de focus op integrale ontwikkeling door middel van een pakket van samenhangende projecten (integratie)
- de uitnodiging aan overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers om mee te denken en mee te doen (participatie)
- een gezamenlijk proces van al deze partijen (coproductie, samenwerking als partners)
- ruimte voor inspirerende visies (creativiteit).

Dit zijn de componenten van de benadering die voor ogen staat: *de pijlers van gebiedsontwikkeling*. Het geschetste historisch perspectief leidt tot nadere inkleuring en kanttekeningen.

Een urgente aanleiding

Uiteraard moet er wel een aanleiding zijn om een gebiedsontwikkelingsproces op gang te brengen. Die aanleiding is in de regel een maatschappelijke opgave met een ruimtelijke weerslag, waardoor strijd om de schaarse ruimte en middelen ontstaat. Er moet een zekere mate van urgentie zijn, willen partijen tijd en geld steken in een verkenning van de mogelijkheden (Hendriks et al., 2005). *“Succes bij gebiedsontwikkeling wordt allereerst bepaald door de aanwezigheid van een herkenbaar maatschappelijk vraagstuk en een breed gedragen wil en gevoel van urgentie om het vraagstuk op te lossen”* (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, p.13). Soms betreft de opgave een sectoraal beleidsdoel (de wateropgave: waterberging of adaptatie, het ruimtelijk inpassen van windmolens of infrastructuur), soms het aanpakken van een verschijnsel (verrommeling tegengaan, bevolkingskrimp), soms het benutten van kansen (een kwaliteitsimpuls, vitalisering platteland, de versterking van de identiteit van een gebied), soms een combinatie van opgaven.

Het streven is gericht op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Naast ruimtelijke kwaliteit spelen in het discours ook andere doelen een rol, zoals versnelling van de besluitvorming over de realisatie van sectorale doelen. In dit onderzoek worden deze doelen gezien als mogelijke gevolgen van – of mogelijke voorwaarden voor – een ontwikkelingsaanpak waarbij het gebied centraal staat. Als bijvoorbeeld binnen een zeker tijdsbestek een oplossing voor een of andere opgave (vaak de opgave die de aanleiding voor het proces vormde) gerealiseerd moet worden en daartoe op goede gronden besloten is, dan is dat een gegeven waarmee vanaf het begin van het gebiedsontwikkelingsproces rekening moet worden gehouden. Om aan gebiedsontwikkeling te beginnen is een wervende, maar voorlopige probleemstelling nodig voor het gebied. Hier zal een balans moeten worden gevonden met het feit dat opgaven (bijvoorbeeld maatregelen voor waterveiligheid) niet te lang kunnen wachten en zelfs een vastgelegd tijdpad kunnen hebben.

Integrale ontwikkeling

Integraal betekent dat alle belangen, alle functies en hun externe effecten een rol spelen. Integraal is meer dan een optelsom: het gaat om onderlinge afstemming die leidt tot een gunstiger resultaat, opdat het geheel meer is dan de som der delen. Dat dit niet utopisch is, mag blijken uit concrete voorbeelden zoals in Ommen, waar de gemeente samen met

bewoners een omgevingsvisie maakt waar alle sectorale plannen onder vallen. Dat betekent: geen rigide regels, ruimte voor initiatief binnen heldere kaders en betere afstemming tussen de sectoren (Broer, 2012). Verbeterde afstemming is minder ambitieus dan integraliteit, maar dat doet niet af aan het streven. Integrale gebiedsontwikkeling is een werkwijze om de ontwikkeling van een gebied in al haar facetten en voor een lange periode aan te pakken.

Een gezamenlijk proces van complementaire partijen

Waar veel belangen in het geding zijn, zijn veel actoren betrokken. Het gaat over een problematiek die als het ware ‘actor overstijgend’ is en waaraan meerdere actoren een bijdrage moeten leveren. Actoren derhalve die met eigen activiteiten eigen doelen nastreven die niet vanzelfsprekend sporen, maar impliciet of expliciet gekoppeld zijn. Actoren die kunnen investeren, actoren die met de veranderingen in het gebied op enigerlei wijze worden geconfronteerd en technisch deskundigen of ervaringsdeskundigen die kennis kunnen aanleveren. Zij vullen elkaar aan en hebben elkaar nodig. Er ligt nog weinig vast, zodat op voorhand niet duidelijk is welke deze partijen zijn: daarom de open uitnodiging. Het gaat er nadrukkelijk om gebruik te maken van de krachten in de samenleving. Dus gaat het niet alleen om overheden of commerciële partijen, maar ook om maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Zij ondernemen gezamenlijk activiteiten om problemen te definiëren, besluiten te nemen en maatregelen uit te voeren. Dit vergt een goede samenwerking. Actoren bespreken in een vroeg stadium van het proces ideeën, wensen en doelen die sterk uiteen kunnen lopen, omdat elk eigen belangen en doelstellingen heeft. Elk levert een bijdrage vanuit eigen expertise en achtergrond. Dit kan alleen als wordt geopereerd als ‘gelijkwaardige partners’, dus zonder hiërarchische relaties, in een sfeer van vertrouwen. Zij hebben een gezamenlijk belang bij het behalen van resultaten. Van groot belang is dat de werkwijze wordt gedragen door alle deelnemers (gemeenschappelijke behoefte), die het belang van de samenwerking onderkennen (vrijwilligheid) en die het doel van de samenwerking onderschrijven (gemeenschappelijke visie).

Geen masterplan of blauwdruk

Er is niet één actor die voor het hele gebied een plan kan ontwikkelen en uitvoeren. Er is daarom ook geen sprake van een blauwdruk, een allesomvattend masterplan dat projectmatig kan worden uitgevoerd. Dit in tegenstelling tot het jargon van de vastgoedsector, waar projectontwikkelaars het woord gebiedsontwikkeling ook wel gebruiken voor het realiseren van bijvoorbeeld een complete nieuwbouwwijk. Inmiddels vindt ook daar – min of meer gedwongen door de financiële crisis en de stagnatie in de bouw – de omslag in de richting van de hier beschreven invulling van het begrip plaats. Dat is een heel andere oriëntatie. Er moeten nieuwe financieringsbronnen worden gevonden en voor de overheid is samenwerking meer dan ooit noodzakelijk.

Meer dan de gebruikelijke gesprekspartners

Nadrukkelijk worden ook individuele burgers genoemd als mogelijke actoren. In de Nota Ruimte werd gesproken over het idee van de “civil society”. Van dit begrip bestaan veel interpretaties, veelal wordt de georganiseerde burger bedoeld. Er is geen reden om de participatie hiertoe te beperken: individuele burgers kunnen immers ook belangrijke bijdragen leveren, soms zelfs het initiatief nemen. Ook kan betrokkenheid van burgers voorkomen dat vervreemding en – daarmee samenhangend – verzet optreedt.

Juist ook is er een rol voor deskundigen, die minder bekende kennis kunnen aandragen, zoals kennis over de relatie tussen gezondheid en ruimtelijke inrichting (Kruize et al., 2015). Kwaliteit ontstaat door uitwisseling tussen deskundigen, creatieve vakmensen en betrokkenen.

Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door een aantal samenhangende projecten.

De actoren kunnen initiatieven ontplooiën op een moment dat het hen schikt. De ontwikkeling bestaat uit combinaties van initiatieven uit verschillende sectoren en van verschillende aard. Die initiatieven komen niet allemaal tegelijk van de grond, of worden zelfs niet allemaal tegelijk ontwikkeld. Het één gaat vooraf aan het ander of lokt dat ander zelfs uit: het voornemen van de één beïnvloedt de context en daarmee de mogelijkheden voor de ander. Een nieuwe situatie biedt nieuwe kansen. De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zit erin dat sprake is van een aantal samenhangende initiatieven. Elk project kan een andere initiatiefnemer hebben, maar ze zijn toch op een of andere manier gekoppeld. Vaak wordt gesproken over “*losjes gekoppeld*” (de Bruijn et al., 1998). Bij losjes koppelen kan worden gedacht aan het opsplitsen van een plan in behapbare modules (van Gelder, 2009), maar dan zijn we terug bij het masterplan van één initiatiefnemer. De koppeling zit vooral in het feit dat de deelprojecten elkaar moeten versterken, of tenminste niet afzwakken. Het is niet noodzakelijk, zelfs niet waarschijnlijk, dat de projecten tegelijkertijd worden uitgevoerd. Het gaat ten slotte om de ontwikkeling van een heel gebied, wat betekent dat zich in de tijd steeds nieuwe kansen of problemen voordoen waarop wordt gereageerd. Binnen de kaders van de ontwikkelde – en regelmatig bijgestelde – visie. Een *adaptieve visie*, die aansluit bij de actuele vraag. Er is dus geen eindbeeld. Een gangbare term is in dit verband “*organische*” gebiedsontwikkeling.

Ook kleine stapjes kunnen deel uitmaken van gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld:

- functieverandering van een gebouw (kantoor wordt appartementengebouw),
 - tijdelijk braakliggend terrein benutten (burgerinitiatieven),
 - een tijdelijke strandtent (zoals die indertijd bij de ontwikkeling van IJburg een positieve bijdrage leverde aan de leefbaarheid),
 - een artsenpost of een school (maakt leefbaar, stimuleert ontwikkeling in nieuwe wijk).
- Dan ligt de nadruk op het lokale, het kleinschalige en vaak is dan de burger een volwaardige investerende partij.

Afbakening van het gebied

De omvang van het gebied ligt niet op voorhand vast. De externe effecten van allerlei ontwikkelingen, activiteiten en ingrepen slaan neer in een gebied. Een gebied dat eigen kenmerken heeft en dat bewoond en gebruikt wordt door mensen met eigen specifieke wensen. Het gaat niet om een bestuurlijke eenheid, maar om het *beïnvloede gebied* of om een op natuurlijke wijze samenhangend gebied. De opgave en de antwoorden zijn niet bij voorbaat aan grenzen gebonden, maar kunnen bestuurlijke grenzen overschrijden. De inhoud, het idee dat de paraplu vormt voor de ontwikkeling, bepaalt mede de afbakening. Qua schaal zit de aanpak veelal tussen gemeente en provincie, maar de aanpak is evenzeer van toepassing op kleinschalige projecten, bijvoorbeeld in een wijk of buurt.

Afbakening in de tijd

Gebiedsontwikkeling is niet het opstellen van een masterplan om dat projectmatig – dus binnen een tevoren vastgestelde tijd – te realiseren. Het is ook niet het andere uiterste,

spontaan laten gebeuren wat gebeurt, want dan zou er geen sprake zijn van gebiedsontwikkeling in de hier bedoelde betekenis. Het gaat om het tot stand brengen van een evenwichtig programma of een ‘transitie’ – een itererend proces van visievorming en realisatie – met als doel duurzame ruimtelijke kwaliteit. Gebiedsontwikkeling heeft een dynamisch karakter en vergt voortdurende herijking van eerdere ideeën. In de vakliteratuur wordt vaak gesproken over niet-lineaire, langdurige processen, een enkele keer zelfs over een continu proces. De Nota Ruimte spreekt over *“een overzienbare periode”*. Daarbij is van belang wat genoemd zou kunnen worden ‘de spanningsboog’ van de deelnemers aan het proces. Sommige actoren zullen maar een korte tijd mee kunnen of willen werken. Een actieve aanpak is dus noodzakelijk waarbij in een dynamische omgeving op een ondernemende wijze gezocht wordt naar mogelijke invulling. Dit vergt een ondernemende houding van de actoren: in plaats van *“reageren op”* het *“voortouw nemen in”*, of *stimuleren*. Ondernemerschap vereist flexibiliteit en wendbaarheid en daarnaast denken in termen van kosteneffectiviteit en efficiëntie.

Accent op visievorming

De actoren hebben allemaal hun belangen, die soms concurreren met elkaar, zeker als ideeën concreet worden. Alleen in een vroeg stadium van de ontwikkeling, dat van de ideevorming, zal men vrijuit kunnen opereren. Voor gebiedsontwikkeling bestaat vooraf geen eenduidige probleemstelling of doelstelling. Er is alleen een uitgangspunt (de ontwikkeling van een gebied) en een aanleiding (wat hier is genoemd: een maatschappelijke opgave). De wenselijkheid van de ontwikkeling zal afhangen van de aard en potenties van het gebied. Die moeten eerst worden verkend. Het gaat niet om een allesomvattende visie, maar om een uitnodigend richtinggevend kader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke concrete initiatieven aan de realisering van een positieve ontwikkeling bijdragen en welke niet. Met daarbij een eerste concrete invulling voor zover mogelijk: een voorlopig plan. De suggestie die uitgaat van titels als *“De Spontane Stad”* is dat de ontwikkeling onbelemmerd in alle vrijheid kan plaatsvinden. Een ruimtelijk proces begint nooit blanco, vanzelfsprekend zijn er beperkingen, los van het feit dat elk gebied al ruimtelijk is ingericht. Met name regels en normen blijven nodig. Niemand wil terug naar opstapeling van kleinere initiatieven in de spontane stad van voor de Woningwet 1901. Door niet de beperkende regels, maar het ontwikkelingspotentieel van een gebied als uitgangspunt te nemen, ontstaat er ruimte voor ontwikkeling. Onnodig knellende regels komen dan ter discussie. De overheid heeft hierin bij uitstek een taak.

Creëren van meerwaarde

Vanaf het begin is oog voor kosten en opbrengsten noodzakelijk om de wenselijkheid van investeringen te kunnen beoordelen en om mogelijke investeringen en mogelijke investeerders te kunnen ontdekken. Daarnaast is het van belang om het proces efficiënt te doen verlopen, omdat de besluitvormingskosten op het budget van de actoren drukken. Dat is met name nodig om ondernemers geïnteresseerd te houden. Voor sommige deelprojecten gaat de kost ver voor de baat uit, bijvoorbeeld voor infrastructuur ten behoeve van de ontsluiting van een gebied. Voorfinanciering zal dan noodzakelijk zijn om een ontwikkeling op gang te krijgen.

Varianten

Gebiedsontwikkeling is niet alleen bedoeld als vervanging van de meer traditionele gebiedsaanpak die was gericht op de uitvoering van in beperkte kring vastgestelde plannen, maar kan een verbreding zijn van een sectoraal project, mede omdat belemmeringen voor de sectorale opgave dan worden beoordeeld in samenhang met andere belangen. Het hier

gehanteerde begrip is dus niet alleen vervangend voor het oude beperkte begrip gebiedsontwikkeling. Er zijn uiteenlopende aanleidingen (veelal aangeduid als opgaven) voor gebiedsontwikkeling denkbaar. Bovendien zullen er verschillende functies gecombineerd kunnen worden (stedenbouw, cultuurhistorie, landbouw, natuur, infrastructuur, water, recreatie, energie etc.) en zullen er verschillende schaalniveaus mogelijk zijn (lokaal, bovenlokaal, regionaal). Naast de fysieke aspecten zijn ook de sociale en sociaal-culturele dimensie – zo blijkt uit praktijkvoorbeelden – belangrijker geworden. Dat komt tot uitdrukking door de inbreng van bewoners en het centraal stellen van de identiteit of het unieke van een gebied. Zelfs kan cultuurhistorisch erfgoed centraal staan in gebiedsontwikkelingen (zoals bij de Hollandse Waterlinie). Door de betrokkenheid van burgers nopen niet alleen de fysieke omstandigheden, maar ook de uiteenlopende sociale achtergronden van bevolkingsgroepen tot maatwerk. Dat betekent dat er veel variatie zal zijn in toepassingen van de aanpak.

2.4 Samenvatting en conclusies

Gebiedsontwikkeling kent een lange voorgeschiedenis. Voor landbouw, voor nederzettingen, voor transport en afgeleide activiteiten werd vanzelfsprekend ruimte in gebruik genomen. Met name in de negentiende en twintigste eeuw nam de intensiteit van het ruimtegebruik flink toe: er werden ontginningen en ruilverkavelingen, stadsuitbreidingen, spoorwegen, wegen en waterwerken gerealiseerd. Er ontstonden organisaties die de belangen van deze delen van het economisch leven (sectoren) behartigden. De claims op de ruimte namen toe en steeds meer stond het ene gebruik het andere in de weg. Waar die vormen van gebruik met elkaar in conflict kwamen, of waar ze de natuurlijke omgeving nadelig beïnvloedden, werden de problemen benaderd vanuit het standpunt of de belangen van de eigen sector. Deze sectorale benadering – vanuit het eigen specifieke ruimtegebruik – heeft lang stand gehouden. Om met externe belangen om te gaan, kwamen er wettelijk geregelde besluitvormingsprocedures, met onder meer de verplichting rekening te houden met die belangen (bijvoorbeeld het milieubelang).

De laatste decennia bleek de sectorale werkwijze onvoldoende om binnen redelijk geachte termijnen voorzieningen en ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Steeds meer belangen speelden een rol, er kwamen steeds meer regels en normen, de besluitvorming werd complexer en ontwikkelingen stagneerden. Met name rond infrastructurele projecten was er onvrede over de traagheid van besluitvorming. Initiatieven werden gesmoord. Burgers – steeds hoger opgeleid en steeds welvarender – stelden hun eisen. De vele belangen en hun vertegenwoordigers zorgden voor een rem op ontwikkelingen, die vanuit een sector vaak noodzakelijk werden gevonden. Weliswaar namen de technische mogelijkheden om bijvoorbeeld geluidhinder en luchtverontreiniging te verminderen, om wegen door tunnels te leiden of ondergronds te bouwen nog steeds toe, maar dat was slechts een deel van de oplossing. De ruimte om belangen af te stemmen en af te wegen bleef beperkt en werd vaak niet gevonden.

In de loop van de tijd zochten de meeste sectoren de oplossing in een bredere benadering, door afstemming van gearticuleerde belangen in een regio of gebied. In het landelijk gebied zijn de landinrichting, de waardevolle cultuurlandschappen (WCL's) en reconstructiegebieden hier voorbeelden van. In een gebied komen allerlei effecten samen, die elkaar versterken of verzwakken. Elk gebied heeft specifieke kenmerken waarmee rekening kan worden gehouden. Deze verbrede benadering werd na de introductie van de ROM-gebieden de “gebiedsgerichte aanpak” genoemd. Echter, bij geen van deze benaderingen werden

bewoners betrokken. In sommige gevallen werden zelfs alleen overheidspartijen toegelaten tot de planvorming. Er is dan nog sprake van beperkte participatie.

De opvattingen over participatie ontwikkelden zich verder en zo ontstond midden jaren negentig de *interactieve beleidsvorming*, een aanpak waarbij in principe alle actoren die in enig stadium van het beleid met een onderwerp te maken zullen krijgen, van meet af aan worden betrokken bij de beleidsvorming. Tegelijk groeide de wens van een minder dominante rol van de overheid, een overheid die ruimte laat aan andere partijen. Dit zijn de pijlers waarop het idee van integrale gebiedsontwikkeling conform de formulering in de Nota Ruimte berust. Niet de sectorale wens, maar het gebied zou het uitgangspunt vormen, de dynamische ontwikkeling van een gebied. Ieder die op een of andere wijze een bijdrage kan leveren mag meedoen: “*Samenspel tussen overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven is nodig om problemen effectief aan te pakken en kansen te benutten*” (Nota Ruimte, 2006, hoofdstuk 1, p.12). Gebiedsontwikkeling wordt gepresenteerd als een werkwijze om de ontwikkeling van een gebied in al haar facetten en over een lange periode aan te pakken, waarbij zowel marktpartijen als overheden en burgers participeren. Het kan gaan over vraagstukken in het landelijk gebied zowel als het stedelijk gebied en de insteek kan bijvoorbeeld milieu zijn, of overstromingsrisico, behoud van landschap of cultuurelementen, bevolkingskrimp of landschappen waarin energieopwekking of -winning of de effecten daarvan nadrukkelijk zichtbaar zijn (energielandschappen).

Componenten van gebiedsontwikkeling conform de Nota Ruimte

integratie: een pakket van samenhangende projecten

participatie: open uitnodiging tot meedenken en meedoen

samenwerking: overheid, bedrijven en ondernemende burgers als partners

creativiteit: ruimte voor inspirerende visies

De zoektocht gaat voort, zoals de geschiedenis laat zien. De werkwijze voor gebiedsontwikkeling is nog niet uitgekristalliseerd. Dat blijkt uit de praktijkervaringen. Op zichzelf is dat niet vreemd. Gespreid in tijd en ruimte wordt van alles geprobeerd om iets voor elkaar te krijgen en daarbij omarmt men niet zonder meer een compleet nieuw concept. Het heeft tijd nodig om een nieuwe benaderingswijze te ontwikkelen en succesvol te laten inburgeren. Een dergelijke transitie verloopt vanzelfsprekend niet lineair. Er worden stappen gezet en soms valt men weer terug op oude aanpak. Het heeft veel weg van een ‘processie van Echternach’: drie stappen naar voren, twee naar achteren³. Wel lijkt de participatie in de samenleving door te zetten: de richting van de processie is min of meer duidelijk. Het is de vraag of er ooit één uitgekristalliseerde werkwijze zal ontstaan – gezien zowel de mogelijke variatie als de dynamiek van de samenleving. Er is sprake van parallelle ontwikkelingen in eenzelfde richting, hetgeen niet zonder meer zal leiden tot eenvormigheid: elke situatie is anders, er zullen waarschijnlijk varianten ontstaan. Eén bepalende factor daarvoor is de dominantie van de aanleiding: de inhoud, de aanpak en de tijdsperiode van bijvoorbeeld infrastructuur of woningen zal een ander stempel drukken dan de aanpak van veranderingen door bevolkingskrimp.

Voor het vervolg van dit onderzoek zijn de volgende *aandachtspunten* gevonden:

- de ontwikkeling van het gebied staat centraal

³ Zelfs het ministerie van VROM deed een paar jaar na de publicatie van de Nota Ruimte (2006) een paar stappen terug met de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, waarin de brede uitnodiging tot meedoen ontbreekt en een plan centraal staat dat projectmatig wordt ontwikkeld en uitgevoerd (VROM, 2009). Binnen één ministerie bestaan verschillende oriëntaties.

- er is een urgente, meestal sectorale opgave die de aanleiding vormt
- een meer actieve en op uitvoering gerichte aanpak: slagvaardig, dynamisch, stimulerend en inspelend op ontwikkelingen; niet een procedure, maar het gebied en daarbinnen de opgave staan centraal
- integraal in de betekenis van zo veel mogelijk afgestemde belangen; het geheel is meer dan de som der delen
- vele betrokkenen, afhankelijk van 'wat er speelt'; zowel burgers, private partijen als overheden zijn uitgenodigd, niet alleen de gebruikelijke gesprekspartners
- open samenwerking tussen betrokkenen: als partners
- vooraf kaders die voortvloeien uit fysieke gegevens, wetgeving of beleid
- een ondernemende houding van de actoren: voortouw nemen, stimuleren
- accent op het voortraject
- samenhangende, veelal in de tijd gespreide deelprojecten
- dynamisch karakter, lange tijdsspanne
- oog voor kosten en baten.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Het in de Nota Ruimte beschreven concept van ‘gebiedsontwikkeling’ sluit aan op ontwikkelingen in theorie en praktijk. In dit hoofdstuk komt de theorie aan de orde. Om na te kunnen gaan in hoeverre dit concept spoort met wetenschappelijk verworven inzichten en welke aanvullingen op grond van de theorie nuttig zijn voor een werkbaar raamwerk voor gebiedsontwikkeling, moet allereerst een antwoord worden gegeven op de vraag: wat zijn theoretische achtergronden bij dit concept van gebiedsontwikkeling? Het gaat daarbij om de bestuurskundige theorieën rond besluitvormingsprocessen en van de planologische theorieën over ruimtelijke planning.

De theorieën van besluitvormingsprocessen werden decennia lang gedomineerd door de rationele benadering, waartoe ook de beleidsanalyse behoort. Er zijn veel kanttekeningen gemaakt bij deze benadering en er zijn andere benaderingen naast en tegenover gesteld, die meer nadruk leggen op interacties tussen actoren. In dit verband zijn met name de netwerkbenadering, de sociaal constructivistische benadering en de institutionele benadering van belang. Onder invloed van de complexiteitstheorie zijn daar nieuwe inzichten bijgekomen. Deze benaderingen winnen ook in de praktijk aan belang, maar tegelijkertijd wordt de laatste jaren – veelal onder het adagium van “evidence based” (Davoudi, 2006; te Brömmelstroet, 2008) – op steeds meer beleidsterreinen de traditionele rationele benadering ingevoerd. Bovendien wordt steeds vaker het opstellen van een kosten-batenanalyse vereist, wat er ook op duidt dat de rationele benadering ondanks de kritiek niet is verlaten. De toepassing van de verschillende benaderingen blijkt afhankelijk te zijn van de omstandigheden (paragraaf 3.2).

Parallel aan – en uiteraard niet los van – de ontwikkelingen in de bestuurskunde zijn ook theorieën over ruimtelijke planning ontwikkeld. Planningstheorieën zijn gericht op de beschrijving en analyse van de wijze waarop ruimtelijke planning plaatsvindt, onder voorwaarden plaats zou kunnen vinden, of – dat is de prescriptieve component – op de wijze waarop planning vormgegeven zou kunnen worden.

Enige in de loop van de tijd ontwikkelde theorieën met betrekking tot de besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken worden behandeld in paragraaf 3.3: de technisch-rationele benadering, de transactieve, de interactieve en de communicatief rationele benadering en de toespitsing van de complexiteitstheorie op ruimtelijke vraagstukken.

De vraag hoe het concept “gebiedsontwikkeling” kan worden gepositioneerd in relatie tot de behandelde theorieën komt aan de orde in paragraaf 3.4.

3.2 Bestuurskundige achtergronden

3.2.1 De beleidsanalytische benadering

In deze sectie staat het bestuurskundig perspectief centraal als theoretisch kader voor de analyse van de voorwaarden waaronder gebiedsontwikkeling succesvol kan worden toegepast. In de bestuurskunde bestaan verschillende benaderingswijzen naast elkaar. Daarvan is de rationele beleidsanalytische benadering – vaak aangeduid als ‘beleidsanalyse’ (Van de Riet, 2002) – al decennia lang min of meer gebruikelijk en ook het meest bekend. In het kort komt deze benadering neer op: eerst doelen vaststellen, dan oplossingen ontwikkelen om tenslotte een keuze te kunnen maken.

De beleidsanalyse vindt haar oorsprong in de Tweede Wereldoorlog in het kader van logistieke en militaire toepassingen (Quade, 1989). De noodzaak van efficiënte transporten leidde onder meer tot de ontwikkeling van ‘*operations research*’ (Hillier en Lieberman, 2014). Deze vorm van ‘*systeemanalyse*’ groeide door inzichten uit andere wetenschappen, waaronder economie en de sociale wetenschappen en door toenemende aandacht voor de politieke dimensie van het beleidsveld, uit tot ‘*beleidsanalyse*’ (Van de Riet, 2002). In de jaren vijftig ontstond in de USA het “*Planning Programming Budgeting System*” om de overheidsuitgaven te optimaliseren. In Nederland kreeg de beleidsanalytische benadering een belangrijke impuls door het advies van de in 1968 ingestelde Commissie De Wolff (Ministerie van O&W, 1971). Vanaf 1971 werd de benadering door de Commissie voor Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) in handleidingen uitgewerkt en gepropageerd (Klaassen, 1995). Daarbij lag het accent op kosten-batenanalyse en in een later stadium op doelstellingenanalyse. Bekende wetenschappelijke auteurs zijn Kuypers (1973 en 1980) en Hoogerwerf (1989).

In de opvatting van de Commissie De Wolff is planning de wetenschappelijke voorbereiding van systematisch en consistent beleid. Wetenschappelijk georiënteerde organisaties verzorgen deze voorbereiding, terwijl de keuzes voorbehouden zijn aan het bestuur. Deze duidelijke functiescheiding is een kenmerk van beleidsanalyse. De benadering is sterk wetenschappelijk georiënteerd. Analyseren, informatie verzamelen en verwerken zijn de kernactiviteiten, die verlopen volgens een vast stramien. In een van de eerste publicaties van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse wordt het begrip ‘*beleidsanalyse*’ voor gebruik door de overheid als volgt omschreven (COBA, 1972, p.23): “*Beleidsanalyse houdt in het systematisch ontwikkelen, analyseren en vergelijken van beleidsprojecten. Daarbij gaat het vooral om het vergelijkenderwijs vaststellen van de effecten van alternatieve middelen ter realisering van de verschillende doelstellingen van het overheidsbeleid. Naast de inventarisatie komt dit neer op de waardering van de maatschappelijke voor- en nadelen, die aan de alternatieven zijn verbonden (kosten- batenanalyses).*” Zoals ook uit deze omschrijving blijkt, vindt de beleidsanalyse zijn basis in de welvaartseconomie.

Het streven is bij beleidsanalyse gericht op het verwerven van objectieve informatie. Dat wil zeggen: informatie die gebaseerd is op feiten en losstaat van meningen. Objectiviteit wordt geacht een grotere legitimiteit te hebben dan ‘*willekeurige*’ persoonlijke opvattingen en een rationele redenering zou overtuigender zijn dan een persoonlijke opvatting. Het streven naar objectieve informatie heeft geleid tot de opmars van de kwantitatieve benadering. De wens is dan om alles in getallen te willen vangen. Getallen zijn compact en laten zich makkelijk vergelijken met andere getallen. Het adagium “*meten is weten*” is wijd verspreid.

Cramer (1996) maakt echter duidelijk dat de onpartijdige objectiviteit van de getalsmatige voorstelling vaak maar schijn is, omdat de cijfers noodzakelijkerwijze mede op persoonlijke inschattingen berusten. Ze zijn vaak minder objectief dan de suggestie van het getal doet vermoeden. Cramer (1996) betoogt dat de precisie van getallen de overtuigingskracht vergroot, soms tegen beter weten in. Een veelgehoord bezwaar is ook dat door de voorkeur voor getallen een deel van de werkelijkheid buiten beeld zou kunnen blijven: factoren die toevallig goed zijn te meten geven de doorslag. Om zinvol te kunnen meten moet in het licht van de context waarin die metingen worden gebruikt niet alleen duidelijk zijn wat precies gemeten wordt, maar ook wat niet gemeten kan worden: weet wat je meet.

Doel van de beleidsanalytische benadering is inzicht te geven in mogelijke oplossingen voor een beleidsprobleem. De benadering behelst onder meer probleemanalyse, toekomstverkenning, verkenning van alternatieve oplossingen, scenarioanalyse en afwegingsmethoden zoals kosten-batenanalyse (Min. Van Financiën, 1986; Van de Riet, 2002). De benadering is ontstaan uit de behoefte om resultaatgericht te sturen en om beleidsopties met elkaar te kunnen vergelijken. Deze opties concurreren immers met elkaar om de beschikbare middelen. Het streven is erop gericht om doelgericht, doeltreffend en doelmatig beleid te ontwikkelen. Waarbij doelgericht betrekking heeft op het expliciet formuleren van doelstellingen, doeltreffend (of effectief) op het bereiken van gekozen doelen en doelmatig (of efficiënt) op de verhouding tussen ingezette middelen en mate van doelbereik.

Doorgaans worden de probleemformulering, de verkenning van alternatieven en de waarderingsfase (tezamen de beleidsvoorbereiding) onderscheiden als fasen die voorafgaan aan de beleidsbepaling. Daarna volgen de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie en terugkoppeling. Omdat beleid vaak een cyclisch karakter heeft worden deze fasen tezamen ook wel de ‘beleidscyclus’ genoemd.

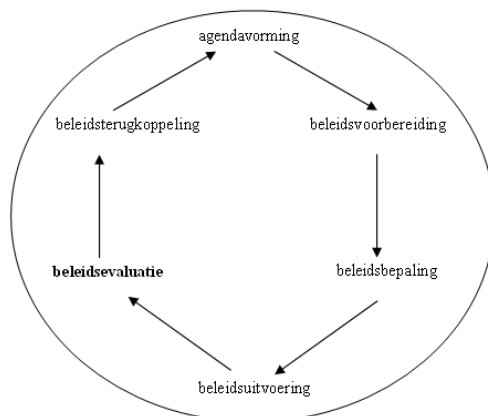


Fig. 3.1. De beleidscyclus in de beleidsanalytische benadering (www.ethesis.net)

Dit proces van ‘rationele besluitvorming’ gaat ervan uit dat beslissingen worden gebaseerd op zo volledig mogelijk en wetenschappelijk verantwoorde informatie. Dat impliceert dat alle alternatieven die mogelijk zijn bekend zijn, evenals de gevolgen van die alternatieven en dat er wordt gekozen op basis van vastgestelde criteria. Dit is hoe – volgens de aanhangers van deze benadering – beleidsvorming idealiter hoort te gaan. Dat ideaal spreekt aan. Overal in de samenleving wordt geprobeerd informatie te verzamelen om tot betere resultaten te kunnen komen. Zo is de rationele benadering onder de noemer van ‘*evidence-based practice*’ in de zorgsector en in het onderwijs sterk in opkomst (Bowen en Zwi, 2005). Het gaat om de gedachte dat het uitvoeren van een handeling door een beroepsbeoefenaar zou moeten zijn

gebaseerd op de best beschikbare informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid. In de ruimtelijke ordening wordt wel gesproken van ‘*evidence based planning*’ (Davoudi, 2006). Dit rationele model zou objectieve informatie verschaffen over beslissingen en in de plaats komen van intuïtieve overwegingen of politieke retoriek. De rationele of evidence-based benadering wordt dan beschouwd als een pragmatische, ideologie overstijgende benadering.

Michels (2008, p. 6) vat de benadering als volgt samen: “*Vanuit de gedachte dat beleid ‘verstandig beleid’ moet zijn dat een oplossing biedt voor bestaande problemen hebben tal van bestuurskundigen en politicologen bijgedragen aan de vormgeving van een rationeel, op kennis gebaseerd en systematisch beleidsproces. Volgens dit model komen besluiten in een aantal opeenvolgende stappen tot stand. Nadat de doelen zijn vastgesteld, wordt bepaald op welke manieren deze doelen kunnen worden bereikt en wat de gevolgen zijn van elk alternatief. De waardering van elk alternatief in termen van kosten en baten leidt tot de keuze van dat alternatief dat het beste bijdraagt aan het te bereiken doel*”. Deze zienswijze gaat uit van expliciete doelen en criteria vooraf, zo volledig mogelijk en wetenschappelijk verantwoorde informatie en een gedegen procesopbouw waaraan de deelnemers aan het proces zich houden. Er zijn duidelijke rollen: deskundigen vervullen een sleutelrol en aan het eind van het proces beslissen politici. De overheid is het besturend orgaan, de samenleving het bestuurd systeem.

3.2.2 Kanttekeningen bij de beleidsanalytische benadering

Op de beleidsanalytische benadering kwam in de loop der jaren veel kritiek. Hierboven werd al de kanttekening van Cramer genoemd bij het streven naar objectieve informatie. Fundamentele kritiek werd al in 1947 geleverd door Simon, die het begrip ‘begrensde rationaliteit’ (*bounded rationality*) introduceerde en wiens hele werk – naar eigen zeggen – beschouwd kan worden als een uitwerking van dat begrip (Noordman en Vonk, 1981). In de praktijk zou het niet mogelijk zijn om alle alternatieven te onderzoeken en beperkt men zich tot enkele beschikbare alternatieven (Lindenberg, 2001a; Lindenberg 2001b). Van die alternatieven is maar een beperkt deel van de consequenties te achterhalen. We kennen maar een deel van de feiten over heden en toekomst die relevant zijn voor onze keuzes. Het zoekproces naar informatie kan ook niet onbeperkt doorgaan. Er wordt gestopt zodra een alternatief gevonden is dat in redelijke mate aan de eisen voldoet en dat als bevredigend wordt beoordeeld. Lindblom (1959) voegde hieraan toe dat het niet alleen een kwestie is van beschikbare informatie, maar ook van te weinig zicht op samenhangen. Vaak zijn ingewikkelde oorzakelijke samenhangen aan de orde, waarover niet met zekerheid uitspraken kunnen worden gedaan. Bovendien zal er altijd politieke strijd zijn over de waardering van alternatieven (de Baas, 1995). Op deze afwegingskwestie komen we in hoofdstuk 6 terug. De kritiek heeft vooral betrekking op de beschikbaarheid van informatie en de beperkingen van de mens als informatieverwerkend systeem.

De beleidsanalytische benadering kent ondanks de beperkingen veel aanhangers, vaak om pragmatische redenen: mensen zoeken zekerheid. Vaak wordt de term ‘best guess’ gebruikt: het is ondenkbaar dat er geen informatie zou worden verzameld en gebruikt en de best mogelijke schatting is altijd beter dan niets. In dit verband moet het onderscheid tussen ‘*evidence-based*’ en ‘*evidence-informed*’ worden genoemd: beslissingen uitsluitend baseren op ‘*evidence*’ is iets anders dan gebruik maken van de kennis die er is.

Van de Riet (2002) stelt dat de oordeelsvorming van beleidsmakers baat heeft van de beleidsanalytische benadering in de zin dat:

- zin en onzin van elkaar worden gescheiden;
- inzicht in het nut en de noodzaak van beleid wordt gegenereerd;
- helderheid ontstaat over wat slechte oplossingen zijn en waar goede beleidsmogelijkheden liggen;
- helderheid wordt gegeven over onzekerheden en risico's.

Maar van de Riet noemt ook het *“veelgehoord kritiekpunt”* dat deze benadering te weinig aandacht geeft aan het feit dat denkwijzen en percepties zeer uiteen kunnen lopen. *“Dat kan ertoe leiden dat actoren met een afwijkende perceptie obstructie zullen plegen”* (p. 16). Deze kanttekening verwijst naar een andere invalshoek. Het betreft het feit dat de benadering inhoudelijk georiënteerd en in feite procesonafhankelijk is: de interactie tussen actoren (dat kunnen organisaties, delen van organisaties of individuen zijn) wordt buiten beschouwing gelaten. De deskundigen doen hun werk als neutrale informatieverwerkers en de beslisser baseert zijn keuze op de aangeleverde informatie.

Het proces tussen mensen met uiteenlopende belangen heeft in de praktijk geleidelijk aan meer aandacht gekregen. Zo zijn intussen aangepaste versies van beleidsanalyse ontstaan (Edelenbos et al., 2000). Hoewel de aanpak van veel beleidsprocessen nog altijd wordt gekenmerkt door een overheersende top-down benadering, is het besef dat actoren afhankelijk zijn van elkaar wel zodanig doorgedrongen, dat er modificaties worden gemaakt, onder meer onder de noemer van *‘participatieve beleidsanalyse’* en *“open planprocessen”*. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de percepties en belangen van alle betrokken actoren en wordt gezocht naar oplossingen waarin iedereen zich kan vinden (Van de Riet, 2002). Dit kan worden gezien als de invloed van andere benaderingen, zoals de netwerkbenadering en de sociaal-constructivistische benadering. Deze benaderingen dragen – vanuit verschillende invalshoeken – ook bij aan verklaringen voor de wijze waarop besluiten tot stand komen. Ze worden hierna kort besproken.

3.2.3 Andere benaderingen

Uni-, multi- en pluricentrische perspectieven

Snellen (1987) bekritiseert de opvatting dat de verhouding van overheid tot samenleving er een zou zijn van besturend orgaan tot bestuurd systeem. Volgens hem is bij planning en beleid vrijwel altijd sprake van andere dan alleen verticale verhoudingen. Teisman (1992) zet drie sturingsbenaderingen naast elkaar: een verticaal, een horizontaal en een pluricentrisch. In het eerste, ook wel unicentrisch perspectief genoemd, gaat het om het oplossen van maatschappelijke vraagstukken vanuit een centraal punt (de centrale actor): een verticale relatie. Het tweede, ook wel multicentrische perspectief genoemd, wordt gekenmerkt door onderhandelende partijen (marktmodel): horizontale relaties. In het derde, het pluricentrisch perspectief, vindt ontwikkeling plaats door met elkaar verweven, wederzijds afhankelijke actoren, inclusief de centrale overheid en lokale actoren.

In het eerste model is de wereld betrekkelijk maakbaar. De centrale actor streeft naar beheersing. In het tweede is het tegenovergestelde beeld dominant: de alsmaar optredende veranderingen kunnen niet van bovenaf gekend en gestuurd worden. Actoren passen zich aan de veranderende omgeving aan en er is veel ruimte voor autonome beslissingen. Het derde model zit er tussenin: er is geen hiërarchie, maar ook geen lokale autonomie. Er is wel wederzijdse afhankelijkheid. Afstemming tussen – en ontwikkeling van – doelen is dan geen proces op centraal niveau en ook geen optelsom van (lokale) preferenties, maar de uitkomst van ‘strijd’ tussen lokale en centrale eenheden (Teisman, 1991). De actoren moeten allemaal belang hebben bij een uitkomst. Het gemeenschappelijk belang is pas na interactie te kennen. Niet beheersing, maar afstemming is aan de orde.

Netwerkbenedering

Ook in de netwerkbenedering staat niet het handelen van één actor centraal, maar het gezamenlijk handelen van netwerken van actoren (Klijn, 2002). Netwerken zijn circuits waarin onderlinge samenhang bestaat. De bindende elementen kunnen zeer uiteen lopen en zowel een formeel als een informeel karakter hebben, ze kunnen historisch geworteld en bestendig zijn of ad hoc. Kennis en middelen zijn verspreid over vele actoren. Daarbij kunnen we denken aan financiële middelen, maar evenzeer aan deskundigheden, bevoegdheden of steun. Netwerken ontstaan omdat actoren hun doelen niet kunnen bereiken zonder middelen die in handen zijn van andere actoren. Zij hebben elkaar nodig en moeten dus relaties met elkaar aangaan. De interactie binnen de netwerken voltrekken zich volgens regels met betrekking tot posities en bevoegdheden en de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan. Deze meestal ongeschreven gemeenschappelijke regels – en vaak zelfs een eigen jargon – vergemakkelijken de onderlinge interactie. Binnen netwerken bestaan allerlei sub-netwerken (ook wel arena's genoemd) waar actoren met elkaar interacteren rond een vraagstuk. Vaak speelt een vraagstuk in meerdere arena's, hetgeen het totale proces ingewikkeld maakt. Een voorbeeld van een arena is een overleg tussen overheden (bijv. provincies, een waterschap en gemeenten) als deel van een netwerk dat ook ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers omvat. Deze arena kan bestaan uit een vast overleg tussen die overheden en informeel overleg daar omheen.

Achtergronden en opvattingen van de actoren verschillen vaak in hoge mate. Zij handelen vanuit hun eigen perceptie, maar stellen hun doelen voortdurend bij als gevolg van nieuwe inzichten. Daardoor kenmerkt het proces zich door dynamiek en onzekerheid over het verloop ervan.

De vraag is hoe hun uiteenlopende waarden en belangen kunnen worden verzoend om tot een voor allen bevredigende uitkomst te komen. Actoren zullen daartoe continu de netwerken analyseren vanuit hun eigen doelstellingen. Hierbij komen aan de orde de relevante actoren, arena's, percepties en posities, interacties, spelregels en arrangementen. De mogelijkheden voor sturing worden gevonden in het introduceren van nieuwe actoren, het veranderen van posities, het wijzigen van regels en het '*reframen*' van (anders doen kijken naar) de inhoudelijke problematiek. Het accent bij de netwerkbenedering ligt op het identificeren van cruciale actoren en arena's en het verbinden en koppelen van actoren en inzichten. Volgens Klijn (2002) zijn horizontale vormen van sturing, zoals interactieve besluitvorming, verschijningsvormen van de netwerkbenedering in de praktijk.

De sociaal constructivistische benadering

Deze benadering gaat ervan uit dat we '*de werkelijkheid*' zelf construeren (Noordegraaf, 2002). Mensen ordenen dingen die ongeordend zijn, ze gebruiken taal, metaforen, spelregels, routines, rituelen, symbolen waarmee ze constructies maken. Er gebeuren heel veel dingen tegelijk om ons heen en daaruit selecteren we en interpreteren we – op basis van ons referentiekader, dat is datgene dat we al eerder selecteerden en interpreterden. Zo ontstaat onze zienswijze, ons perspectief, zo geven we betekenis aan de wereld om ons heen. Dat gaat voortdurend door: er zijn steeds nieuwe waarnemingen en ervaringen. Verzamelingen van individuen die opvattingen en inzichten gemeen hebben zijn gemeenschappen of configuraties. Binnen een gemeenschap gaat het om inhoud en om menselijke relaties met alles wat daarbij hoort (zoals ook omgangsvormen en plezier). Gemeenschappen verschaffen identiteit.

Verschillende (groepen van) betrokkenen hebben uiteenlopende beelden van waar het om gaat, wat er mogelijk en wat wenselijk is. Ze begrijpen elkaar niet altijd en kunnen elkaar zelfs wantrouwen. Zo was er bij het project Mainport Rotterdam (PMR) geen sprake van een eenduidig probleem. De economische gemeenschap stond tegenover de milieugemeenschap. *“Door het project het symbolische label ‘Mainport Rotterdam’ mee te geven, door het project een sterke infrastructurele oriëntatie mee te geven en door in het project de tegenstelling economie-ecologie te verweven, is de besluitvorming voorgestructureerd. Daar komt bij dat de handelingen van betrokken sleutelspelers ook een historische lading kennen”*. (Noordegraaf, 2002 p. 58).

De vraag om *‘de feiten’* lost niet vanzelfsprekend iets op, omdat men – als er al feiten zijn – het niet eens is over wat de relevante feiten zijn of omdat men over de juistheid ervan van mening verschilt. Daardoor is de meningsvorming onvoorspelbaar en kan het proces grillig verlopen of eindigen in een patstelling. Een manier om verder te komen is een intensief groepsproces, waarin interpretaties worden ontwikkeld die door de groep worden gedeeld. Zo laat, aldus Noordegraaf (2002), de sociaal constructivistische benadering zien dat de beheersbaarheid van ontwikkelingsprocessen een illusie is en dat actoren alleen verder kunnen komen als ze de nadruk leggen op interactie.

De institutionele benadering

Deze benadering gaat ervan uit dat processen zich afspelen binnen een context van instituties (de Jong, 2002; Ménard en Shirley, 2005). Het verloop van beleidsprocessen kan in veel gevallen voor een deel worden verklaard vanuit bestaande institutionele verhoudingen. Deze kunnen formeel zijn vastgelegd, zoals taak- en bevoegdheidsverdelingen, procedures, wetten en regels. Ze kunnen ook een informeel karakter hebben, zoals vaste gebruiken, rituelen en verhoudingen, ook wel aangeduid als *‘cultuur’*. De eerste categorie is op papier vastgelegd, bijvoorbeeld in de wet of in een organisatieschema, en is daarom in principe handhaafbaar. Bij de tweede categorie gaat het meestal om vanzelfsprekende regels, waar in brede kring normatieve sociale steun voor bestaat, ook al zijn ze nergens expliciet vastgelegd. Beide categorieën sturen het gedrag van actoren ten opzichte van andere actoren. De Jong (2002, p.39) definieert instituties als *“regels die actoren in staat stellen betekenis te geven aan en om te gaan met onzekerheid en hen helpen om beslissingen te nemen”*. Instituties bieden houvast, maar waar bijvoorbeeld sprake is van ambiguïteit of van niet-handhaven ontstaat speelruimte. Tussen dat wat formeel geldt en dat wat informeel geldt kan spanning ontstaan. Het kan dan gebeuren dat de informele regels door handhaving worden verdrongen, het kan ook zijn dat de informele regels het winnen en worden gecodificeerd. Voor plannenmakers geldt dat voorstellen die afwijken van de orde een zeker afbreukrisico lopen: waarom zou men afwijken van wat tot dusver gebruikelijk was? De Jong (2002) noemt het voorstel voor *‘rekening rijden’* als voorbeeld hiervan. Ook zijn institutionele verschillen tussen actoren, bijv. in machtsposities (formele en *‘gewoonte’*-macht), medebepalend voor onderlinge relaties en daarmee voor het proces.

De institutionele benadering maakt slechts een beperkt deel van de relevante aspecten van een vraagstuk zichtbaar. Het is een belangrijke aanvulling op andere benaderingen op het moment dat – op systeemniveau – geldende bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen, normen en waarden in het geding zijn.

3.2.4 Complexiteit als invalshoek

De aanpak van besluitvormingsprocessen wordt doorgaans, bijvoorbeeld bij de projectaanpak (van Onna en Koning, 2003), voorgesteld als een proces dat – nadat het doel is vastgesteld –

in een aantal opeenvolgende fases of stappen wordt doorlopen en uitmondt in een besluit. Dat suggereert een geordend proces en één moment van beslissen. Dit beeld wordt volgens Teisman versterkt door veel wettelijke procedures. Deze formeel juridische werkelijkheid, die aansluit bij de beleidsanalytische benadering, spoort echter in veel gevallen niet met de ‘chaos’ van uitstellen en herhaalde pogingen om tot besluiten te komen die in de werkelijkheid valt waar te nemen (Teisman, 1992). Daarin doen veel actoren, waaronder ook overheden, in verscheidene ronden hun invloed gelden. Actoren die de werkelijkheid verschillend zien en die steeds nieuwe informatie aandragen, maar elkaar wel nodig hebben om tot resultaat te komen. Deze gang van zaken wordt beschreven door het rondenmodel van Teisman (2001). In dit model is aandacht voor interactie. De eerste ronde begint met een initiatief van een van de partijen, dat anderen prikkelt. Er ontstaat een proces waarin ideeën worden verkend en partijen op zoek gaan. Als er een besluit gevallen is, als er nieuwe informatie opduikt, of een complicatie optreedt, gaat men een nieuwe ronde in. Na elke ronde zijn er meer gegevenheden, is er dus minder vrije ruimte. Naast nieuwe gegevenheden spelen ook nieuwe inzichten en verhoudingen een rol. Na elke ronde kan de kring van deelnemende actoren veranderen en ook hun rolverdeling. Tot een alternatief gevonden is dat in redelijke mate aan de eisen voldoet en dat als bevredigend wordt beoordeeld. Op dat moment kan een formeel besluit ook een effectief besluit zijn. Deze schets van de gang van zaken rond processen die zijn omgeven door onzekerheden, doet denken aan de complexiteitstheorie, waar Teisman dan ook naar verwijst en waaraan bij het denken over ruimtelijke besluitvormingsprocessen in toenemende mate wordt gerefereerd (de Roo, 2014; Geldof, 2004).

De opkomst van de theorie van complexe systemen sinds de jaren '70 is onder meer terug te voeren op het werk van Nobelprijswinnaar Prigogine (1977), die (thermodynamische) systemen bestudeerde die niet in evenwicht zijn. Daarvoor had bijvoorbeeld ook de wiskundige Weaver (1948) al belangrijke ideeën ontwikkeld over complexiteit. De ontwikkeling van de theorie kreeg een impuls vanuit de behoefte de werking van gehelen te begrijpen. Mitchell (2009) beschrijft in haar boek over complexiteit hoe zij er in de jaren tachtig toe kwam zich aan te sluiten bij het Santa Fe Instituut (SFI), waar een groep wetenschappers uit uiteenlopende disciplines samenwerkte: *“all exploring different sides of the same question. How do we move beyond the traditional paradigm of reductionism toward a new understanding of seemingly irreducibly complex systems?”* (p. xi). Zij werkte als computerwetenschapper aan kunstmatige intelligentie (de vraag hoe je computers kan laten denken als mensen) en had geconstateerd dat niet alleen natuurkundigen, maar zelfs neurowetenschappers weinig zicht hadden op de wijze waarop menselijk denken tot stand komt. Zij meende dat de reductionistische benadering op een dwaalspoor zette. Mede dankzij het werk van het SFI heeft de complexiteitstheorie een hoge vlucht genomen.

De complexiteitstheorie gaat over niet-lineaire en/of discontinue veranderingen van complexe systemen. Complexe systemen zijn samengestelde systemen, met eigenschappen die niet zijn af te leiden uit de afzonderlijke delen (Marion, 1999). Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat er bij complexiteit sprake is van veel afzonderlijke componenten in het systeem. Componenten kunnen zijn actoren, opvattingen, fysieke elementen en populaties – met vele mogelijke aggregatieniveaus (zoals bijvoorbeeld bij actoren: individuen, groepen of organisaties). Maar ook interacties maken deel uit van het systeem. Dat kunnen er veel zijn, want er zijn veel mogelijke dwarsverbanden: bijvoorbeeld kunnen actoren met uiteenlopende opvattingen behoren tot verschillende groepen en kunnen zij binding hebben met diverse belangen. De diversiteit kan groot zijn. De afzonderlijke componenten interacteren met elkaar

volgens bepaalde structuren, de heersende interactiepatronen (bijv. instituties). Tussen de componenten kunnen ‘direct oorzakelijke verbanden’ bestaan waarbij er – gegeven de beginsituatie – een grote mate van voorspelbaarheid bestaat ten aanzien van een mogelijke eindsituatie. Daarnaast zijn er ook onvoorspelbare uitkomsten, waarbij het oorzakelijk verband niet zo eenvoudig ligt (verwijderde oorzakelijkheid). Het systeem kan schoksgewijs veranderen: een ordelijke situatie kan zich onder bepaalde condities op onvoorspelbare wijze ontwikkelen naar een chaotische situatie, waarna op een ander niveau een nieuwe orde ontstaat (de Roo, 2014). In de woorden van Zuiderhoudt et al. (2002, p. 59): “*Chaotische of catastrofale veranderingen, soms sprongsgewijze veranderingen die zich niet met een lineaire functie laten beschrijven, maar een geheel eigen logica volgen.*” We kunnen een gebied beschouwen als een (zeer) complex systeem waarbinnen zich in de loop van de tijd sprongsgewijze veranderingen kunnen voordoen.

Complexe systemen die in open verbinding staan met de omgeving bewegen zich tussen uitersten, tussen orde en chaos. Als er orde, voorspelbaarheid en stabiliteit heerst en daar komt geen verandering in (bijvoorbeeld omdat het systeem krampachtig in stand wordt gehouden) kan het uitlopen op verstarring. Het systeem past zich niet aan bij veranderingen in de omgeving en kan dan ‘afsterven’. Als het systeem terecht komt in een blijvende toestand van chaos, is er veel dynamiek die leidt tot niets (Teisman, 2005). Het systeem is levensvatbaar als het tussen orde en chaos blijft en tijdelijke instabiliteit zich ontwikkelt naar een nieuwe stabiele situatie. Het systeem beweegt in dat geval dankzij externe invloeden naar preferentietoestanden (toestanden met aantrekkingskracht): stabiele toestanden van spontane ordening. Het gaat op onvoorspelbare wijze van toestand naar toestand. Daarbij wordt af en toe een kritisch punt bereikt, waar het de ene of de andere kant kan uitgaan, afhankelijk van kleine invloeden en toeval. Een dergelijk systeem wordt aangeduid als complex adaptief systeem: het past zich aan nieuwe omstandigheden aan. Complexe adaptieve systemen evolueren voortdurend, geleidelijk of sprongsgewijs. Een periode van stabiliteit wordt afgewisseld met snelle ontwikkelingen.

Voorbeeld uit de natuurwetenschappen

De meteorologie bestudeert het ontstaan van wolken en onweersbuien, die ontstaan mede als gevolg van de toevoeging van energie van de zon aan het aardse systeem. Steeds ontstaat er een nieuwe ordening, zonder vooropgezet plan maar wel binnen de gegevenheden en mogelijkheden van het systeem in zijn omgeving. Er is veel dynamiek: binnen de randvoorwaarden steeds weer een andere ordening. Het effect van een kleine storing aan het begin kan tot grote veranderingen leiden. Dit wordt in navolging van Lorenz wel het vlindereffect genoemd (Tennekes et al., 1990).

Complexe adaptieve systemen kennen een grote diversiteit. Ze anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, door van binnenuit structuren te vervangen door nieuwe structuren met behulp waarvan gereageerd kan worden op ontwikkelingen van buitenaf. Dat gaat des te beter als er variatie is. Diversiteit vergroot het aantal mogelijkheden van het systeem en maakt dus adaptie beter mogelijk. Zoals sommige plant- en diersoorten zich dankzij een grote variatie aan erfelijke eigenschappen kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Zoals ecosystemen, waarvan bekend is dat variatie (biodiversiteit) belangrijk is voor het aanpassingsvermogen.

In het denken over complexe verschijnselen in de samenleving kan deze benadering inzichten bieden. Dan wordt er – naar analogie met verschijnselen in de natuur – van uitgegaan dat onze wereld zich ontwikkelt van orde en eenvoud op basis van direct oorzakelijke processen naar situaties waarbij verwijderde oorzakelijkheid en onzekerheid voor een ogenschijnlijke chaos zorgen. Het kan hierbij gaan om chaos die zal leiden tot een nieuwe stabiele situatie, een proces van ‘*zelfordening*’. De inzichten van de complexiteitstheorie kunnen bijdragen aan een beter begrip van ogenschijnlijk chaotische processen in de samenleving. Uit de complexiteitstheorie volgt ook dat ogenschijnlijk onbeheersbare processen niet desastreus hoeven te zijn, omdat er een nieuwe orde kan ontstaan die positief kan uitpakken. De complexiteitstheorie sluit geen van de eerder behandelde benaderingen uit, maar voegt daar een wezenlijk element aan toe, namelijk fundamentele onzekerheid. Fundamentele onzekerheid heeft betrekking op een toestandsruimte waarin de gebeurtenissen niet of onvolledig gedefinieerd zijn en waaraan geen kansen of slechts kans-intervallen toegekend kunnen worden.

Wanneer wordt geconstateerd dat de kenmerken van complexe adaptieve systemen aanwezig zijn, is deze benadering een hulpmiddel bij de diagnose van complexe processen. Het past bij een proces met min of meer gelijkwaardige actoren en een open proces. Alle actoren maken deel uit van het systeem, er is geen actor die het systeem van boven of van buitenaf bestuurt. De actoren beïnvloeden elkaar en zijn bereidheid hun perspectief te wijzigen omdat zij ambities hebben en elkaar nodig hebben. Die wederzijdse afhankelijkheid kan asymmetrisch zijn. Elke actor optimaliseert binnen hetgeen hij kan zien, dus binnen zijn bereik. Voorkeuren verschillen. Actoren veranderen zo voortdurend elkaars omgeving. Er is dan sprake van niet-willekeurige interactie binnen het systeem (Weaver, 1948). Door interactie ontstaan patronen en eigenschappen die niet zijn af te leiden uit de afzonderlijke delen, maar wel uit het geheel. De uitkomst is onvoorspelbaar, onzekerheid is onvermijdelijk, toeval kan een rol spelen, het is een kwestie van daarmee omgaan.

Het proces kan worden beïnvloed door de condities voor het systeem te bepalen. Externe factoren zorgen voor veranderingen die tot nieuwe aanpassingen leiden. Dat kan worden bevorderd door de variatie groter te maken, bijvoorbeeld door actoren toe te voegen of koppelingen tot stand te brengen (Geldof, 2004). Institutionele grenzen worden steeds weer verlegd, doelen en behoeften verschuiven, structuren passen zich aan (bijvoorbeeld de samenstelling van groepen of de rollen van actoren).

Te weinig dynamiek leidt tot verstarring, dan kunnen ingrepen zinvol zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een voorstel dat verzet oproept. Maar ook kan een noodzakelijke verandering soms op gang worden gebracht door een noodzakelijk geachte interventie in geval er een voor alle partijen ongewenste situatie dreigt te ontstaan, zoals het geval was bij de bijna-overstroming van de Betuwe in 1996. Te veel dynamiek, bijvoorbeeld als partijen in het geheel geen rekening met elkaar houden, leidt tot destructieve chaos. In dat geval hebben structurerende acties de voorkeur (Geldof, 2004).

Om in een dergelijk proces – tussen orde en chaos - vooruitgang te boeken is flexibiliteit nodig, met name een goede balans tussen vasthouden en loslaten. Door aanpassingen ontstaat vernieuwing van perspectieven, waarbij wordt voortgebouwd op het oude perspectief. Zo kan een spontane ordening (preferentietoestand) ontstaan, een tijd- en plaatsgebonden gedeelde waarheid.

Resultaten kunnen worden geboekt op het moment dat er overeenstemming is: een consolidatiemoment. Op zo’n moment creëert een afspraak een tijdelijke zekerheid, waardoor de werkelijkheid voor even wordt gefixeerd en terugval wordt voorkomen.

Historisch gezien was (vanaf de jaren zeventig) de ‘rationele’ benadering dominant. Gaandeweg is sprake van verbreding en nuancering en werden noties uit andere benaderingen toegevoegd. De complexiteitstheorie, die geen inzichten uit eerdere theorieën uitsluit, maar daar wel de notie van fundamentele onzekerheid aan toevoegt, biedt kansen voor toekomstige ontwikkelingen.

In de planologie zijn parallelle ontwikkelingen waar te nemen, toegespitst op ruimtelijke vraagstukken. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

3.3 Planologische theorieën

3.3.1 Van technisch rationeel naar communicatief rationeel

Het theoretisch raamwerk van ruimtelijke planning (in het vervolg kortheidshalve aangeduid als ‘planning’) is opgebouwd uit een drietal dimensies: inhoud, actoren en proces: wat, wie en hoe. De opvattingen over planning en het handelen ontwikkelden zich in de loop van de tijd; van de inhoud verschoven ze naar het accent op processen.

Met inhoud wordt het object van planning, de fysieke omgeving bedoeld. Het object kan een enkelvoudig project zijn (woningen, een bedrijventerrein, een infrastructuurproject, een natuurgebied), maar ook een samenhangend geheel van projecten. De actoren zijn de betrokkenen in het planningproces. De actordimensie kent als uitersten het unicentrisch perspectief tegenover het pluricentrisch perspectief (Teisman 1992). In het unicentrisch perspectief wordt de overheid gezien als de actor die de samenleving in een door haar gewenste richting stuurt. De beleidsinhoud wordt door die overheid bepaald. In het pluricentrisch perspectief is sprake van vervlechting tussen actoren, die wederzijds afhankelijk zijn. Daar komt de inhoud op interactieve wijze tot stand. Met proces wordt gedoeld op het besluitvormingsproces, waarbij het gaat om de vraag hoe recht kan worden gedaan aan voorwaarden van inhoudelijke kwaliteit en draagvlak. Bij het besluitvormingsproces zijn het hiërarchische model en het interactieve model de uitersten. In het hiërarchische model gaat het om het realiseren van door de centrale actor vastgestelde doelstellingen, waarbij effectieve en efficiënte middelen gezocht moeten worden. In het interactieve model staan de actoren voor de opgave om tot overeenstemming te komen over een inhoud. Actoren staan niet tegenover elkaar, maar moeten er samen uitkomen. Indien en voor zover doelen niet vaststaan, is dan sprake van samen richting zoeken.

Technisch rationele benadering

Aanvankelijk was het de heersende opvatting dat de maatschappij steeds beter gereguleerd zou moeten worden vanuit centrale posities, uitgaande van het idee dat de maatschappij volledig te bevatten en te beheersen zou zijn (bijv. Mannheim, 1966). In het midden van de twintigste eeuw overheerste de hierbij passende ‘*technisch rationele*’ benadering. Het was de tijd van de wederopbouw en de doelen waren duidelijk. Deze benadering werd gekenmerkt door enkelvoudige, lineaire planning: bij gegeven doelen wordt op basis van oorzaak-gevolg relaties – die, zo niet bekend, dan toch achterhaalbaar zouden zijn – de beste handelwijze bepaald en neergelegd in een ‘*blauwdruk*’ met een duidelijk en strak stappenplan.

Naarmate de werkelijkheid ingewikkelder bleek te zijn, kwam er steeds meer kritiek op deze benadering. Met name de informatiebehoefte zou erg groot zijn: bijvoorbeeld oorzakelijke relaties zijn niet altijd eenduidig bekend. Mensen kunnen wel de intentie hebben om rationeel te handelen, maar zij zijn beperkt in hun mogelijkheden (Simon, 1967; Kahneman en Tversky, 2000)). Daardoor kunnen niet alle mogelijke gevolgen van een handeling worden voorzien, of worden niet alle mogelijke alternatieven om te handelen betrokken in de

beoordeling. Daarnaast kunnen ook factoren van buitenaf de rationaliteit van besluiten beïnvloeden. De technisch rationele benadering gaat er juist van uit dat de omgeving van het vraagstuk stabiel is, zodat het vraagstuk als het ware geïsoleerd kan worden: vergelijkbaar met de ‘ceteris paribus clausule’ uit de economie. Volgens Snellen (1975, p.202) betreffen de bezwaren van de technisch rationele benadering vooral de overschatting van onze kennis, maar ook de te simplistische keuze van een doelstellingenhiërarchie en – niet het minst belangrijke bezwaar – de bedreiging van de democratie. Dit laatste raakt aan het ontbreken van de notie van maatschappelijke conflicten, die zich, met de toenemende mondigheid van burgers, steeds vaker voordeden. Dezelfde kritiek als met betrekking tot de verwante (rationele) beleidsanalytische benadering in de bestuurskunde.

Lange tijd werden de geconstateerde bezwaren vooral tegemoet getreden met steeds meer geavanceerde methoden om de werkelijkheid als het ware onder de knie te krijgen. Bij het zoeken naar feiten en zekerheden gingen het streven naar volledige kennis en reductionisme hand in hand, bijvoorbeeld met behulp van doelstellingsanalyse en het vooruit berekenen van eindbeelden. Met het idee van onzekerheidsreductie door het inbouwen van feedback, ontstonden flexibeler plannen. Maar ook dergelijke aanpassingen van de technisch rationele benadering namen de bezwaren niet weg.

Incrementele planning

Een vroege, kritische reactie op de technisch rationele benadering is het werk van Lindblom (1959). Hij verwerpt het idee van volledige informatie en kennis en focust op de traagheid van veranderingen. Zijn idee van ‘*incrementele*’ planning gaat ervan uit dat veranderingen met kleine stapjes gaan. Dit is een beslissingsstrategie waarbij de beslisser een keuze maakt uit beproefde methodes. Het draait erom dat er overeenstemming is tussen de actoren over de te zetten stap. Het voordeel is dat deze benadering flexibiliteit oplevert en grote fouten worden voorkomen. Er is sprake van complexe interactie. Planning is in deze visie aanmodderen en de invloed van plannen is niet groot.

Transactieve benadering

In de periode dat hard werd gewerkt aan het vervolmaken van de technisch rationele benadering staken al nieuwe ideeën de kop op, als begin van latere ontwikkelingen. Zo werd begin jaren ’70 gepleit voor de ‘*transactieve*’ benadering (Friedmann, 1973). In deze benaderingen hebben betrokkenen een belangrijke rol en wordt het planproces gezien als een leerproces in ronden, waarbij voorstellen voortdurend worden aangepast. De planner heeft de rol van bemiddelaar in kennis en belangen. Zoals Verhees (2014, p.41) stelt, is dit “*een verrassend actuele aanpak*”.

Interactieve benadering

In de jaren negentig werd de ‘*interactieve*’ benadering ontwikkeld. Intermenselijke relaties komen centraal te staan. Belanghebbenden en belangstellenden krijgen de mogelijkheid om mee te denken met de ontwikkeling van plannen. Met name ook burgers. Dit sluit aan bij het idee van de netwerksamenleving. Er wordt vanuit gegaan dat actoren onderling afhankelijk zijn. Elke actor beschikt over middelen om invloed uit te oefenen (geld, bezit, legitimatie, informatie, steun), maar geen enkele actor heeft de mogelijkheid alleen te beslissen. Uiteenlopende inzichten moeten op een lijn gebracht worden. Het kan strijd en onderhandeling vergen om uiteindelijk de handen ineen te slaan en een gezamenlijk plan te omarmen of althans passief te steunen. Een plan is de resultante van maatschappelijke krachten (Voogd, 1995). Wilsvorming, participatie en draagvlak worden belangrijke thema’s. De aandacht voor ‘*technisch optimaal*’ wordt vervangen door ‘*maatschappelijk gedragen*’.

Communicatief - rationele benadering

Een variant op de interactieve benadering is de ‘*communicatieve*’ benadering, waarbij de nadruk ligt op *argumentatie*. Daarmee krijgt, in navolging van Habermas (1984), de *intersubjectieve* oriëntatie meer aandacht. Krijgt het subject door middel van waarnemingen en ervaringen een beeld van de ‘objectieve’ werkelijkheid, bij het intersubjectieve perspectief ontstaat een gezamenlijk perspectief op de werkelijkheid door interactie tussen mensen. Ook intermenselijke relaties spelen een rol. Werkelijkheidsbesef komt tot stand door communicatie, informatie en coördinatie. Er is dus geen absolute werkelijkheid; ieder voor zich en velen samen construeren de werkelijkheid. Het accent komt te liggen op het optimaliseren van interactie en participatie, het plan wordt het vervoermiddel om actoren bij elkaar te brengen. Het in gesprek zijn wordt de essentie van planning (de Haas, 2006). Hiervoor moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Vrijelijk informatie uitwisselen vergt een veilige omgeving en een positieve instelling. Communicatief handelen is mogelijk als deelnemers elkaar begrijpen, elke deelnemer naar waarheid meedeelt en de intenties van elke deelnemer oprecht zijn (Habermas, 1984). In de literatuur over de communicatieve benadering wordt veelvuldig het begrip ‘*vertrouwen*’ gebruikt. Ook is transparantie een vereiste. Ongelijkheid in macht en invloed kan worden teruggedrongen door belanghebbenden (denk aan burgers) ondersteuning met kennis en mankracht te bieden. In feite is de communicatieve benadering een democratisch ideaal, waarmee ook de inhoudelijke kwaliteit van een plan wordt gediend.

Ook de praktijk

Niet alleen de wetenschappelijke interesse, maar ook de praktijk verschoof van de inhoud naar interactieve processen. Zo werd in de jaren negentig bij Rijkswaterstaat de methode Infraplan ontwikkeld, waarbij burgers in grote bijeenkomsten uitgenodigd werden creatief mee te denken. Bij het centrale ministerie van Verkeer en Waterstaat werd in dezelfde periode door Klinkers een communicatief rationele methode geïntroduceerd waarbij veel aandacht uitging naar het gezamenlijk construeren van oorzaak-gevolgrelaties (de ‘Ketenbenadering’). Deze aanpak werd verder ontwikkeld en toegepast door de daartoe ingestelde Adviesunit Resultaatgericht Beleid (Spaink, 2005).

In de loop van de tijd zijn accentverschuivingen opgetreden. De probleemformulering is niet meer – zoals bij de technisch rationele benadering – een vaststaand gegeven. Eindtoestand-plannen zijn goeddeels vervangen door procesplannen. Er is in het algemeen geen allesbepalende centrale actor. Actoren opereren vanuit eigenbelang, maar volgens gewoonten en gebruiken, waardoor een gemeenschappelijk resultaat mogelijk wordt. Er is beperkte informatie beschikbaar. Feiten zijn zaken waarover actoren het eens zijn en vormen zo zekerheden of althans een manier om te kunnen omgaan met onzekerheden.

3.3.2 Complexiteit

Bij de geconstateerde accentverschuiving in de richting van een meer gedifferentieerde blik op de werkelijkheid kregen intermenselijke relaties geleidelijk meer aandacht in het systeemdenken, weerspiegeld in de verschuiving van technisch rationeel naar communicatief rationeel. Daarmee is sprake van een toenemende complexiteit. Dit begrip komt steeds centraler te staan in de ruimtelijke planning. In paragraaf 2.2.4 werden het begrip en de betekenis ervan toegelicht. De vraag is nu wanneer we kunnen spreken van een complex systeem om daaruit te kunnen afleiden of en wanneer een gebied gezien kan worden als complex systeem. Het is een kwestie van beoordeling of een vraagstuk als complex ervaren

wordt: actoren bepalen samen of een vraagstuk als complex zal worden benaderd (Zuidema, 2012). Daar kan vervolgens de strategie bij worden aangepast. Er is niet één benadering die in alle gevallen de beste aanpak is. De verschillende, in de loop der tijd ontwikkelde benaderingen vullen elkaar aan. Afhankelijk van de complexiteit kunnen keuzes worden gemaakt en gemotiveerd over de te volgen aanpak.

Complexiteit

“De complexiteit van een vraagstuk of object kan worden afgemeten aan het aantal elementen en kenmerken waaruit het bestaat, hun dimensies (heterogeniteit), hun onderlinge relatie en samenhang, de mate waarin deze elementen en kenmerken op zich en in onderlinge samenhang aan verandering onderhevig zijn (stabiliteit) en de randvoorwaarden die het object omgeven.” (De Roo, 2014, p. 254).

Als wordt aangenomen dat oorzaak-gevolgrelaties niet veranderen (worden gefixeerd) spreekt de Roo (2015) van *statische* complexiteit en als wordt aangenomen dat deze relaties in de tijd kunnen veranderen – eventueel discontinu – van *dynamische* complexiteit. Door de Roo (1999) is een samenhangend raamwerk ontwikkeld voor het bepalen van de statische complexiteit. De basis voor dit raamwerk bestaat uit

- de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid waarin doelbewust al dan niet zal worden ingegrepen,
- de keuzes in het besluitvormingsproces en
- de organisatie van, communicatie over en deelname aan besluitvorming.

Daaraan koppelt de Roo drie vragen: wat dient bereikt te worden, hoe kan dat bereikt worden en wie zijn daarbij betrokken? Op deze wijze is de handelingsgerichtheid uiteengelegd in drie invalshoeken, die hij aanduidt als *doelgericht, beslissingsgericht en institutieverricht*. Om doelen te bereiken moeten wensen en mogelijkheden op elkaar worden afgestemd (de keuzes). Dat is onlosmakelijk verbonden met de vraag welke actoren op welke wijze betrokken zullen zijn. De drie invalshoeken worden als hoofdkenmerken gebruikt voor het ontwerpen van een visie, die recht doet aan valide argumenten die in de loop van de tijd in planning-theoretische discussies naar voren zijn gebracht (de Roo, 2014).

Bepalend voor de mate van statische complexiteit zijn het doelbereik (doelgericht handelen) en het relatiebereik (institutieverricht handelen). De variabele ‘doelbereik’ loopt van vraagstukken met een enkelvoudig en vaststaand doel tot en met vraagstukken met meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen. De variabele ‘relatiebereik’ wordt bepaald door het aantal betrokken actoren. Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur.

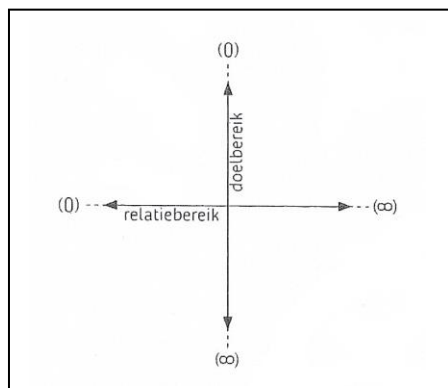


Fig. 3.2. Bron: (de Roo, 2014)

De diagonaal tussen deze beide variabelen, die van linksboven naar rechtsonder loopt, representeert het 'hoe', de keuzes (beslissingsgericht). Het aantal actoren (met verschillende belangen) en de inhoudelijke problematiek zijn dus bepalend. De statische complexiteit neemt toe langs die diagonaal, zoals de figuur hieronder laat zien.

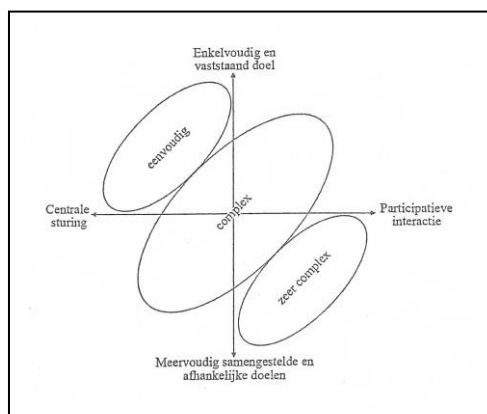


Fig. 3.3. Bron: (de Roo, 2014)

Statische complexiteit is niet nauwkeurig meetbaar, dus geen objectief feit, maar een intersubjectief oordeel. Op een bepaald moment concluderen we tot een zekere mate van statische complexiteit. De aanpak wordt hiervan afgeleid.

Plaatsen we de vele theoretische concepten van planning in dit raamwerk, dan ontstaat onderstaand beeld.

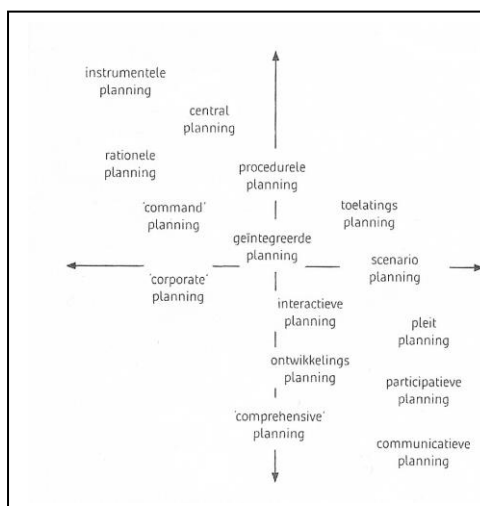


Fig. 3.4. Bron: (de Roo, 2014)

Elke positie binnen het model staat voor 'hoe, wat en met wie'. Technische rationaliteit en communicatieve rationaliteit zijn hiermee in onderling verband gebracht. De mate waarin sprake zal zijn van direct-oorzakelijke relaties en zekerheden is bepalend voor de plaats in het raamwerk. Linksboven gaat het om eenvoudige vraagstukken, rechtsonder om complexe of zeer complexe vraagstukken. Al met al “... is een inhoudelijke accentverschuiving te zien van een simplistische, mechanische, objectgerichte en sterk functioneel-rationele visie naar een meer gedifferentieerde, genuanceerde en samenhangende kijk op de werkelijkheid, met toenemende aandacht voor intermenselijk gedrag en interactie.” (de Roo, 2014).

Aan de hand van dit raamwerk kan de complexiteit van een systeem (bijvoorbeeld een gebied) worden bepaald. Dat is de statische complexiteit. Gaat het om de ontwikkeling van een systeem in de tijd (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een gebied) dan is er meestal sprake van een voortdurend, vaak discontinu proces van verandering, van *'dynamische complexiteit'*. Dit begrip dynamische complexiteit speelt een rol in theorieën rond *'complex adaptieve systemen'*. De werking van deze systemen werd in paragraaf 3.2.4 beschreven. Echter *"dynamische complexiteit speelt nog maar nauwelijks een rol in het planning-theoretisch debat"* (de Roo, 2014, p.259). Met name in geval ontwikkeling wordt nagestreefd, leveren gedachten rond complex adaptieve systemen mogelijke verklaringen voor hetgeen in de praktijk wordt waargenomen. Ontwikkeling ontstaat doordat een open systeem steeds complexer wordt (van orde naar chaos), er spontane structuren ontstaan en het een steeds hoger niveau van complexiteit bereikt (de Roo, 2010). Zo'n systeem past zich aan nieuwe omstandigheden aan, dankzij onder meer een grote diversiteit. Het anticipeert op toekomstige ontwikkelingen, door van binnenuit structuren te vervangen door nieuwe structuren met behulp waarvan gereageerd kan worden op ontwikkelingen van buitenaf (Marion, 1999). In de planologie gaat het dan om flexibel coöperatief handelen, waarbij oplossingsrichtingen niet van tevoren vaststaan, maar in de loop van het interactie- en communicatieproces worden ontwikkeld. De sturing van de menselijke interactie met en interventie in de fysieke omgeving vindt dan vooral plaats door het creëren van voorwaarden voor het proces.

3.4 Gebiedsontwikkeling in theoretisch perspectief

Ruimtelijke vraagstukken kunnen onderling sterk verschillen in wat er moet worden gerealiseerd of wat er wordt nagestreefd en in welke mate actoren de uitkomst zullen willen beïnvloeden. De vraag die hier wordt gesteld, is welke acties het best passen bij gebiedsontwikkeling. Daarbij moet bedacht worden dat een typering van een concreet vraagstuk niet alleen afhangt van feiten, maar ook van hoe actoren het percipiëren en in hoeverre zij zich erbij betrokken voelen. Dat is niet vanaf de aanvang een vast gegeven en dat geldt ook voor gebiedsontwikkeling.

Het concept gebiedsontwikkeling is in de Nota Ruimte vanzelfsprekend in algemene termen beschreven. Toch biedt deze omschrijving aanknopingspunten voor een nadere karakterisering. Cruciaal zijn de volgende citaten:

"Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een bewoonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën". Deze werkwijze past ook beter bij *"de zich ontwikkelende 'civil society' waarin de overheid meer en meer één van de spelers is"*. Het kabinet acht de nieuwe werkwijze nodig om *"in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren"*. (VROM, 2006a, hoofdstuk 1, p.12).

Een belangrijke constatering is dat er geen sprake is van een centrale actor en de daaraan verbonden hiërarchie. Het idee van samenwerken als partners past bij de netwerkbenadering. Daarbij komt nog de ruimte voor inspirerende visies en ideeën. Het concept is korthedshalve te karakteriseren door de componenten integratie, participatie, samenwerking en creativiteit.

Voor de nadere typering van het concept gebiedsontwikkeling gebruiken we de handelingsvragen van de Roo (2014). Deze zijn in de bovenstaande tekst als volgt beantwoord:

- Wat dient bereikt te worden?
“Gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden”. Het gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk: *“een pakket samenhangende projecten met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren”.* De achterliggende gedachte is dat wordt gestreefd naar een combinatie van oplossingen c.q. activiteiten die elkaar versterken, zodat synergie en agglomeratie-effecten optreden en het geheel daardoor meer is dan de som der delen.
- Wie zijn daarbij betrokken?
“Alle relevante overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen”
- Hoe kan dat bereikt worden?
“De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels”.

Waar het gaat om visievorming voor een gebied en een pakket samenhangende projecten, is sprake van samengestelde doelen. De keuze voor het centraal stellen van een gebied weerspiegelt de behoefte aan integraliteit en de verweving van ruimtelijke functies, die zal afhangen van lokale, dus gebiedsspecifieke wensen en mogelijkheden. Dat betekent een verschuiving van generiek naar specifiek. Daarbij zullen veel actoren betrokken zijn, met uiteenlopende opvattingen met als gevolg veel interactie. In een rapport van Rathenau, Habiforum en Nirov (2004, p.10) wordt dit als volgt verwoord: *“Ruimtegebruik is niet alleen een economische en ecologische aangelegenheid, maar omvat ook sociaal-culturele aspecten. Ruimtelijke kwaliteit houdt verband met de identiteit van een plaats en de beleving ervan. Samenwerking tussen de meest uiteenlopende partijen is inherent aan gebiedsontwikkeling”.* Er is sprake van samengestelde doelen en van de participatie van veel actoren. In het in de voorgaande paragraaf gepresenteerde raamwerk (fig. 3.4) zijn dat resp. de verticale en de horizontale as. Gebiedsontwikkeling bevindt zich dus in principe rechts onder in de figuur: *zeer complex*. Een communicatief-rationele benadering ligt voor de hand. Daarbij ligt de nadruk op argumentatie en op intersubjectiviteit. Een gezamenlijk perspectief op de werkelijkheid kan ontstaan door interactie, door communicatie, informatie-uitwisseling en coördinatie. Zoals gesteld is deze positionering niet zonder meer een gegeven, maar afhankelijk van perceptie. Zo is vanzelfsprekend een ervaren urgentie medebepalend voor de mate waarin een overheid iets alleen of samen doet: noodsituaties kunnen bijvoorbeeld leiden tot centrale sturing.

Omdat alle partijen mogen meedenken, is sprake van een open proces. Maar de afstemming van belangen kan ook niet los staan van de omgeving. Immers, de ruimte waarbinnen oplossingen gevonden kunnen worden wordt beperkt door randvoorwaarden op allerlei gebied, zoals fysieke gegevenheden, generieke doelstellingen, normen en regels, gewoontes en gebruiken (institutioneel gedrag). Toelatingsplanologie is niet van de baan, maar is

complementair aan ontwikkelingsplanologie: de toetsing aan allerlei doelstellingen blijft belangrijk. Veelal zal het hier gaan om generiek beleid, bijvoorbeeld van de rijksoverheid, dat invloed zal hebben op de als maatwerk te betitelen gebiedsontwikkeling. Afstemming tussen gebied en omgeving is daarom noodzakelijk. Het is *een open systeem*.

Met het stimuleren van ontwikkelingen en het meer inspelen op de dynamiek van de samenleving is gekozen voor een dynamisch ruimtelijk beleid. Omdat het gaat om de ontwikkeling van een gebied, dus van een zeer complex systeem, betekent dat onzekerheid. Vooraf kunnen geen gedetailleerde uitspraken worden gedaan over de uitkomsten van het proces. Gebiedsontwikkeling is een proces van lange adem. In de loop van de tijd zullen zich voortdurend veranderingen voordoen. Er kunnen nieuwe eisen worden gesteld en er zullen zich nieuwe mogelijkheden voordoen. Overheden en andere actoren komen terecht in nieuwe rollen, in een proces waarin steeds nieuwe inzichten zullen worden ingebracht en actoren eigen interpretaties en inzichten in hun netwerken bespreken. Dan zullen er steeds nieuwe onzekerheden ontstaan, zodat gesproken kan worden van dynamische complexiteit. Omdat de meest uiteenlopende partijen inbreng hebben in het proces en het waarschijnlijk is dat het open systeem van gebiedsontwikkeling daardoor veel variëteit zal kennen, kan in principe worden uitgegaan van *een complex adaptief systeem*. In dat geval is optimalisering van het proces, het creëren van voorwaarden en het herkennen van kansen van belang om resultaten te kunnen boeken.

3.5 Samenvatting en conclusies

In de tweede helft van de twintigste eeuw was de beleidsanalytische benadering lange tijd de dominante theorie in de bestuurskunde. In de loop van de tijd zijn er veel kanttekeningen gemaakt bij deze benadering en zijn er andere benaderingen naast en tegenover gesteld. Een kanttekening betreft bijvoorbeeld de beperkte mogelijkheid van mensen om informatie te verwerken (het begrip ‘bounded rationality’ van Simon). Een belangrijke kritiek was ook dat de beleidsanalytische benadering uitgaat van één bepalende actor, een monocentrische benadering. Daar tegenover staat de multicentrische benadering, waarbij onderhandelende partijen betrekkelijk autonoom opereren. Tussen deze twee staat de pluricentrische benadering, waarbij met elkaar verweven, wederzijds afhankelijke actoren – met inbegrip van overheidslagen – hun inzichten met elkaar afstemmen. Zij hebben allemaal een eigen belang en het gemeenschappelijk belang is pas na interactie te kennen. Hierbij sluit de netwerkbenadering aan. Ook in deze benadering staat niet het handelen van één actor centraal, maar het gezamenlijk handelen van netwerken van actoren. Netwerken ontstaan omdat actoren hun doelen niet kunnen bereiken zonder middelen die in handen zijn van andere actoren. Zij hebben elkaar nodig en moeten dus relaties met elkaar aangaan. Zij handelen vanuit hun eigen perceptie, maar stellen hun doelen voortdurend bij als gevolg van nieuwe inzichten. De eigen perceptie is – volgens de sociaal-constructivistische benadering – de resultante van wat we selecteren en interpreteren uit hetgeen om ons heen wordt waargenomen. Argumentatie speelt daarbij een rol. Dat proces vindt plaats op basis van ons referentiekader, dat is datgene dat we al eerder selecteerden en interpreterden. Zo ontstaat onze zienswijze, ons perspectief en zo geven we betekenis aan de wereld om ons heen. Ook ontstaan er allerlei groepen van gelijkgezinden die uiteenlopende beelden hebben van waar het om gaat, wat er mogelijk en wat wenselijk is. Een manier om desondanks verder te komen is een intensief groepsproces, waarin interpretaties worden ontwikkeld die door de groep worden gedeeld. Dit alles binnen een context van al of niet formele instituties: bestaande, bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen (de institutionele benadering).

De planologische theorievorming is verweven met de bestuurskundige theorievorming waardoor deze een soortgelijke ontwikkeling doormaakte. Hier zien we hoe na de inhoudelijk georiënteerde technisch-rationele benadering geleidelijk aan het interactieve en intersubjectieve aan belang won en uitmondde in de communicatief-rationele benadering, die wordt gekenmerkt door argumentatie en intersubjectiviteit. Er is sprake van *“een inhoudelijke accentverschuiving van een simplistische, mechanische, objectgerichte en sterk functioneel-rationele visie naar een meer gedifferentieerde, genuanceerde en samenhangende kijk op de werkelijkheid, met toenemende aandacht voor intermenselijk gedrag en interactie.”* (de Roo, 2014, p.252).

De communicatief-rationele benadering is conform het raamwerk van de Roo (fig. 3.4) van toepassing als er sprake is van veel actoren en van samengestelde doelen. Het gaat dan om een zeer complexe situatie. De componenten van het concept gebiedsontwikkeling zijn integratie (een samenhangend pakket projecten), participatie (een open uitnodiging), samenwerking (dus interactie) en creativiteit (inspirerende ideeën). In een gebied kan daarom doorgaans worden gesproken van een zeer complexe situatie waarbij de communicatief-rationele benadering past.

Bij gebiedsontwikkeling gaat het om ontwikkeling in een langere periode, waardoor de werkelijkheid voortdurend, soms geleidelijk en soms schoksgewijs, zal veranderen. Het gaat om een open proces en om afstemming met de omgeving. Daardoor wordt het proces gekenmerkt door onzekerheid. Hierop heeft de complexiteitstheorie betrekking. Deze theorie gaat over niet-lineaire of discontinue veranderingen van complexe systemen. Complexe systemen zijn samengestelde systemen, met eigenschappen die niet zijn af te leiden uit de afzonderlijke delen. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat er bij complexiteit sprake is van veel afzonderlijke componenten in het systeem: actoren, opvattingen, fysieke elementen en populaties – met vele mogelijke aggregatieniveaus. Maar ook interacties maken deel uit van het systeem. In de tijd beweegt het systeem dankzij externe invloeden naar toestanden met aantrekkingskracht: stabiele toestanden van spontane ordening. Er is veel dynamiek en er wordt dan ook gesproken van dynamische complexiteit. Een dergelijk systeem wordt aangeduid als complex adaptief systeem: het past zich aan nieuwe omstandigheden aan. Complexe adaptieve systemen evolueren voortdurend, geleidelijk of sprongsgewijs. Een periode van stabiliteit wordt afgewisseld met snelle ontwikkelingen. In geval wordt geconstateerd dat de kenmerken van complexe adaptieve systemen aanwezig zijn, is deze benadering een hulpmiddel bij de diagnose van complexe besluitvormingsprocessen. Daarvan zal bij gebiedsontwikkeling in het algemeen sprake zijn.

Het idee van dynamische complexiteit past bij het concept gebiedsontwikkeling, maar in de Nota Ruimte is deze constatering niet gemaakt. Fundamentele onzekerheid die gepaard gaat met sprongsgewijze veranderingen is niet expliciet genoemd als kenmerk van het concept, maar is wel belangrijk. De conclusie is dat gebiedsontwikkeling kenmerken heeft van een complex adaptief systeem, hetgeen er op wijst dat vooral het optimaliseren van het proces, het creëren van voorwaarden en het herkennen van kansen een goede aanpak kan zijn.

In de volgende hoofdstukken, met als invalshoeken participatie, organisatie en proces, wordt nagegaan hoe de communicatief-rationele benadering kan worden vormgegeven bij gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt fundamentele onzekerheid als uitgangspunt toegevoegd aan de in het voorgaande hoofdstuk gevonden aandachtspunten (paragraaf 2.4).

4. Participatie

4.1 Inleiding

Bij de introductie van het concept gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte (VROM, 2006a) werd een uitgebreide passage gewijd aan participatie, als een belangrijk onderdeel van deze nieuwe manier van werken.

“Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een bewoonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën (....) Meer ontwikkelingsplanologie past ook bij de zich ontwikkelende ‘civil society’ waarin de overheid meer en meer één van de spelers is. Het sluit daarnaast aan op de groeiende behoefte aan regionaal maatwerk en meer interactieve, ontwikkelingsgerichte planvorming door alle bij een bepaald gebied betrokken partijen.”(p.12).

Deze passage spreekt van alle bij een bepaald gebied betrokken partijen – overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen – als partners. En van de overheid als één van de spelers, ruimte scheppend voor andere partijen. Vanuit de overheid gezien is deze opstelling betrekkelijk nieuw. De verhouding met ‘het publiek’ is de laatste decennia drastisch veranderd. Wat een halve eeuw eerder vanuit hiërarchische verhoudingen begonnen was als inspraak, heeft zich ontwikkeld tot verschillende niveaus van samenwerken. Deze niveaus worden hier omschreven aan de hand van de ladder van Arnstein (1969). Hoe verliep deze ontwikkeling, die hier (naar Coenen et al., 2001) ‘*evolutie van de inspraak*’ wordt genoemd? En welk niveau van samenwerking is hier aan de orde? (paragraaf 4.2).

In paragraaf 4.3 wordt het open karakter van het proces besproken. Als, conform het concept gebiedsontwikkeling, alle bij een bepaald gebied betrokken partijen samen zouden moeten werken, zou dat door hun grote aantal een vrijwel onoverkomelijk organisatorisch probleem veroorzaken. De neiging zal daarom zijn dit uitgangspunt los te laten en het aantal participanten te beperken. Volgens Klijn en Teisman (1992) kan een bepaalde mate van selectie worden toegepast om een beleidsproces tot een goed einde te brengen. Selectie lijkt in tegenspraak met een open proces dat beoogt resultaten te bereiken waar actoren zich achter scharen.

Het idee van samenwerken van alle of van een representatief deel van alle actoren, kan ook botsen met ons systeem van representatieve democratie (Allmendinger, 2009). Gezien de ontwikkelingen rond de ‘participatiesamenleving’ is dat een actueel thema. Formeel blijft de verantwoordelijkheid bij de volksvertegenwoordiging, maar die kan moeilijk afwijken van hetgeen breed wordt gesteund. Ook dit onderwerp komt in paragraaf 4.3 aan de orde.

Burgers krijgen in het concept nadrukkelijk een rol toebedeeld. Is dat realistisch, zijn burgers bereid en in staat om te participeren? Welke inzichten met betrekking tot ‘burgerparticipatie’ zijn bij gebiedsontwikkeling van belang? (paragraaf 4.4). De nieuwe verhoudingen tussen overheden, burgers, ondernemingen en maatschappelijke organisaties brengen nieuwe rollen met zich mee en vergen een nieuwe houding. Met name voor het openbaar bestuur (par. 4.5).

4.2 Evolutie van de inspraak

Het is lang niet altijd en lang niet op elk beleidsterrein vanzelfsprekend om burgers serieus te betrekken bij het maken van een plan. Toch wijst alles erop dat dit in veel gevallen noodzakelijk is om een resultaat te kunnen halen dat op ruime steun kan rekenen.

Bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke plannen. Burgers eisen een rol op en anderzijds is er behoefte aan inbreng van burgers, zij het dat het zoeken is naar de passende vorm. Die vorm is in de loop van de tijd aan verandering onderhevig geweest. De mate waarin en de wijze waarop burgers worden betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen heeft de afgelopen veertig jaar een ware *'evolutie'* doorgemaakt (Coenen et al., 2001).

Lange tijd waren ruimtelijke ingrepen vooral kwesties waar de experts zich mee bezig hielden, de technische benadering stond voorop. Dijken en wegen werden aangelegd omdat daar een gebleken behoefte aan was. Gebeurtenissen als de watersnoodramp van 1953 of het snelgroeiende autoverkeer waren voldoende legitimatie. Eind jaren zestig ontstond verzet van burgers, vooral tegen nieuwe wegen: wegenplannen bedreigden de functies van gebieden en leidden tot overlast. In het inleidende hoofdstuk werden al voorbeelden genoemd die duinen, een groene bufferzone, een wandelpark, een recreatiegebied of een woongebied zouden aantasten. Zelfs dijkversterking lukte niet meer zonder slag of stoot. In 1976 werd na veel protesten, discussie en advies van de Commissie Klaasesz besloten de Oosterschelde te beveiligen met een open, maar afsluitbare constructie in plaats van een dichte dam. Voor deze en talloze andere voorbeelden geldt dat er meerdere belangen tegelijk in het geding waren en dat er daarom meer nodig was dan een probleemformulering vanuit het perspectief van de door specialisten beheerste sectorale overheid.

In de jaren zestig en zeventig ontwikkelt zich – passend in de trend van democratisering – de formele inspraak. Burgers mochten reageren op een voorgenomen besluit (bijvoorbeeld vastgelegd in een conceptversie van een structuurschema) en de inspraak verlenende organisatie kon op basis daarvan wijziging aanbrengen in dat voornemen. Het besluit werd genomen volgens de regels van de representatieve democratie. Uiteraard was er geen garantie dat de inbreng van insprekers werd gehonoreerd. In de praktijk bleek deze vorm van inspraak niet altijd bevredigend. Dat kwam vooral omdat inspreken pas mogelijk was in een stadium waarin in feite al duidelijk was wat de sectorale initiatiefnemer voor ogen had en waarin deze zelfs al wist hoe dat gerealiseerd moest worden. Voor de specialisten die optraden namens de initiatiefnemer was het dan lastig zich in te leven in de inbreng van insprekers. Een doordacht plan wordt niet snel bijgesteld, ook niet als relevante inzichten over het hoofd zijn gezien. Burgers voelden zich geplaagd door voldongen feiten en de inspraak werd ervaren als *'wassen neus'* of *'mosterd na de maaltijd'*, alleen bedoeld om het verzet te kanaliseren. Een volgende stap in de ontwikkeling van inspraak werd gezet in de Wet Milieubeheer waarin de milieueffectrapportage werd geregeld. Hierin werd een kiem gelegd voor interactiviteit. Milieueffectrapportage was oorspronkelijk bedoeld om in een vroeg stadium, als de plannen nog niet uitgekristalliseerd zijn, na te denken over de mogelijke milieueffecten van verschillende mogelijke oplossingen van een probleem. Geïnteresseerden kregen de kans om op basis van een startnotitie hun inbreng te leveren en later, als de milieueffecten in kaart waren gebracht, te beoordelen of dat goed was gedaan. Dit kan gezien worden als een niet intensieve vorm van meedenken.

Milieueffectrapportage

Nadat vanaf eind jaren zestig milieuwetten over water, lucht en geluid waren ingevoerd, ontstond rond 1977 de behoefte om alle milieueffecten van voorgenomen (grote) ingrepen in de besluitvorming te betrekken, zoals dat sinds 1976 al in de USA en Canada gebeurde. Dit idee werd naar de Nederlandse situatie vertaald en kreeg de structuur van kosten-batenanalyse, met alternatieven (en ook een nul-alternatief) en de daaraan gerelateerde milieueffecten (Spaink, 1978). Anders dan kosten-batenanalyse werd de verplichting tot het maken van milieueffectrapporten wettelijk verankerd. De wet waarin dit werd geregeld werd in 1986 door de Tweede Kamer aangenomen. De mogelijkheid tot inspraak werd door beleids mensen aanvankelijk sceptisch ontvangen: 'inspraak bij een technisch rapport' werd eind jaren zeventig nog onrealistisch gevonden.

In de jaren daarna ontstonden er nieuwe verhoudingen in de samenleving, met name tussen burgers en overheid. Mensen kwamen steeds meer op voor eigen belangen en standpunten. Ze waren hoger opgeleid dan voorheen en beschikten over hulpmiddelen die er voorheen niet waren. Informatie verspreidde zich sneller dan ooit en mensen organiseerden zich op nieuwe manieren. Zo ontstond de netwerksamenleving. De wisselwerking tussen burgers en overheden is aanzienlijk complexer geworden dan in de tijd dat Weber de bureaucratie beschreef (Zuurmond, 1994). Het toenemende aantal verbindingen tussen mensen en groepen van mensen, het ontbreken van heldere structuren en het verdwijnen van hiërarchische verhoudingen maakt dat de traditionele manieren van beleid ontwikkelen niet meer volstaan.

In 1996 constateerde een interdepartementale werkgroep dat bijna alle deelnemende directoraten-generaal los van elkaar bezig waren een nieuw fenomeen te ontwikkelen: dat van de interactieve beleidsvorming (Spaink et al., 1996). Dat was – met de erkenning van de gewijzigde verhoudingen – een poging om antwoord te geven op de toenemende complexiteit in de samenleving. Onder meer de Raad voor het Openbaar Bestuur (1997, 2004) wijdde rond de eeuwwisseling met enige regelmaat beschouwingen aan de veranderende rol van burgers. Het zijn de burgers die uiteindelijk worden geconfronteerd met de gevolgen van voorgenomen veranderingen. Zij voelen zich daarom vaak betrokken bij en hebben ook kennis van de lokale situatie of inbreng vanuit specifieke belangen of interesses. Daarmee kunnen zij een aanvullende bron van informatie en ideeën zijn en is 'verrijking' van de inhoud mogelijk. En – ook al leidt de inbreng niet altijd tot verrijking van de oplossing – als die inbreng serieus behandeld wordt, kunnen mensen beter begrijpen waarom hun idee wel of niet goed past, zodat zij het besluit accepteren en hindermacht wordt voorkomen. *Acceptatie* is daarom een belangrijk doel van inspraak. Beide doelen, verrijking en acceptatie, worden nog beter bereikt als de contacten tussen planontwikkelaars en insprekers intensiever zijn. Interactieve beleidsvorming is een aanpak waarbij in principe de actoren die in enig stadium van het beleid met een onderwerp te maken zullen krijgen, van meet af aan worden betrokken bij de beleidsvorming. Het is een vorm van samenwerking tussen de voor de besluitvorming verantwoordelijke actoren, deskundigen die vakmatige kennis aanleveren, zogenaamde ervaringsdeskundigen (ervaring met vergelijkbare situaties), mensen die het besluit moeten uitvoeren of handhaven en mensen die in enigerlei vorm worden geconfronteerd met het resultaat (veelal burgers). Het gaat verder dan 'reageren op', wat inspraak toch eigenlijk is. Het kan gaan om af en toe meedenken, intensief meewerken of zelfs meebeslissen. In een interactief beleidsproces wordt gestreefd naar gedeelde beelden van problemen en mogelijkheden om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Door het leveren van kennis, acceptatie, draagvlak en mogelijk zelfs actieve steun bij de uitvoering van het beleid, is de

‘gewone burger’ meer dan voorheen in beeld. Deze werkwijze vergt een andere, meer open houding van de beslissers dan bij de traditionele werkwijze en bovendien grote zorgvuldigheid in de relaties met betrokkenen. Bij verschillende onderdelen van de rijksoverheid werd de interactieve benadering ontwikkeld en toegepast.

Interactieve beleidsvorming bij Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat liep in de jaren negentig voorop bij de ontwikkeling van de interactieve beleidsvorming. Rijkswaterstaat, dat van oudsher veel met reacties van burgers te maken had, verwierf bekendheid met ‘Infralab’, een op grote groepen burgers gerichte methode. Parallel daaraan kwam de door Klinkers ontwikkelde ‘Ketenbenadering’ tot stand, waarbij het idee was dat beleid beter uitvoerbaar zou zijn als uitvoerende ambtenaren en toezichthouders van het begin af mee zouden denken met de beleidsontwikkeling. Om de vernieuwende benaderingen in het ministerie in te voeren, werden procesbegeleiders aangesteld. Vanaf 1997 werd met die begeleiding ervaring opgedaan bij de ‘Adviesunit Resultaatgericht Beleid’, een intern kennis- en adviescentrum voor praktische proceskennis. Het geloof in het belang van de interactieve aanpak was er al in een vroeg stadium bij de adviesraad voor Verkeer en Waterstaat. *“De Raad denkt dat kwalitatief hoogwaardige oplossingen, die hun meerwaarde ontleen aan multifunctionaliteit, alleen op interactieve wijze tot stand kunnen komen”* (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1998, p.5). De Raad dacht daarbij ook aan gebiedsontwikkeling. Bij de bestudering door de procesbegeleiders van verschillende binnen en buiten Verkeer en Waterstaat ontwikkelde methoden bleken er gelijke grondpatronen aanwezig te zijn. Zo ontstond een basismodel met een variatie in gereedschap, bijeengebracht in een toolkit (Spaink, 2005). In 2004, ten tijde van het kabinet Balkenende I werden de procesbegeleiders wegbezuinigd, maar desondanks ging de ontwikkeling door. In 2005 vroeg de minister van Verkeer en Waterstaat een interdepartementale Werkgroep Inspraak om een advies over het effectief betrekken van het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen, hetgeen leidde tot het advies Inspraak Nieuwe Stijl. Het kabinet nam dat advies in mei 2006 over als voorgenomen kabinetsbeleid. Vervolgens is deze voorgestelde werkwijze getoetst in de praktijk met als hoofdconclusie (Raad van Toezicht Inspraakpunt Verkeer en Waterstaat, 2008): *“passende publieksparticipatie levert een beter bruikbare inbreng van het publiek op, leidt tot stroomlijning van het proces, meer tevredenheid over het proces, meer draagvlak voor het besluit en leidt niet tot vertraging”* (p.2) en *“De onderzoeksbevindingen wijzen uit dat passende publieksparticipatie bijdraagt tot het professioneel handelen van de overheid en een vanzelfsprekend onderdeel hoort te zijn van de besluitvorming over alle ruimtelijk-economische plannen en projecten waarbij het Rijk betrokken is”* (p.3).

De overtuiging dat participatie van burgers een vanzelfsprekend onderdeel hoort te zijn van de besluitvorming over ruimtelijke plannen wordt inmiddels breed gedeeld. De dialoog tussen actoren, waarbij kennis wordt gedeeld en nieuwe kenniscombinaties worden gecreëerd, wordt inmiddels algemeen essentieel geacht. In een ministeriële brief aan de Tweede Kamer staat *“Het is van belang om lokale en regionale aspecten met elkaar te confronteren. Door participatie vergroot je het onderlinge begrip”* (VenW en VROM, 2009). En in een blad voor de bouw: *“Het incorporeren van ideeën van bewoners en gebruikers van een gebied in de plannen is essentieel voor het welslagen van gebiedsontwikkeling.”* (de Zeeuw, 2009, p.15).

Intussen wordt, zoals hierboven bleek, in plaats van de begrippen ‘inspraak’ en ‘interactieve beleidsvorming’ vaak het bredere begrip ‘participatie’ gebruikt. Het bestuurskundige begrip participatie omvat alle vormen van deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding, uitvoering, besluitvorming of evaluatie van beleid. Er zijn, zoals hierboven beschreven, meer en minder intensieve vormen, die kunnen worden opgevat

als verschillende niveaus van participatie, waarbij de niveaus onderscheiden worden door de rol van participanten bij een bepaalde beleidskwestie en de ruimte die zij krijgen door de opstelling van de overheid. In de literatuur wordt dit (naar Arnstein, 1969) aangeduid als de '*participatieladder*'. Daarbij worden de volgende niveaus onderscheiden – met een toenemende mate van betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (hier kortheidshalve aangeduid met 'burgers'):

- burgers moeten op de hoogte worden gebracht of worden overtuigd van achter gesloten deuren ontwikkeld overheidsbeleid; er is geen sprake van inbreng van burgers (bijv. in geval van veiligheidskwesties)
- burgers mogen 'hun zegje doen' over vrijwel dichtgetimmerde beleidsvoorstellen; dit is de klassieke vorm van inspraak
- burgers worden op meerdere momenten geraadpleegd en er wordt gestreefd naar een gedeelde perceptie van probleem en oplossing; de meest gebruikelijke vorm van interactieve beleidsvorming
- burgers werken als partners samen met overheden en mogen meebeslissen binnen door de overheid gestelde kaders; een vorm van interactieve beleidsvorming die ook wel *coproductie* wordt genoemd
- burgers zijn initiatiefnemer en worden gefaciliteerd door de overheid; de overheid participeert in een burgerinitiatief en dit niveau wordt daarom ook wel aangeduid als 'overheidsparticipatie'; strikt genomen is dit een vorm van coproductie.

Het beeld van een ladder wordt in het overheidsbeleid vaak gebruikt om aan te geven dat hoog op de ladder beter is dan laag. Een voorbeeld daarvan is de ladder voor duurzame verstedelijking, waarin een volgorde is voorgeschreven. Bij de participatieladder kunnen meerdere niveaus tegelijk voorkomen. Want als er veel mensen tegelijk betrokken zijn, kunnen ze niet allemaal even intensief meedoen aan het proces van coproductie. Dan zal een deel alleen af en toe worden geraadpleegd zonder voortdurend betrokken te zijn (consultatie) en er zullen actoren zijn die al of niet daartoe uitgenodigd eenmalig hun visie willen geven (inspraak). Consultatie en inspraak zijn dan vormen van participatie die de intensieve vorm van samenwerking (coproductie) aanvullen (Spaink, 2010).

Door Bekkers et al. (1996) werd coproductie omschreven als een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren. Coproductie gaat dus over afstemming van denkbeelden tussen van elkaar afhankelijke actoren, met als doel een gezamenlijk of afgestemd gedrag. Dat past bij gebiedsontwikkeling. In een gebied streven actoren tegelijkertijd verschillende doelen na, op verschillende niveaus, zodat waar mogelijk vervlechting van doelen en waar nodig het maken van keuzes noodzakelijk is. Dat kunnen veel actoren zijn en daarmee zijn er veel potentiële deelnemers aan het proces. Als alle bij een bepaald gebied betrokken overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen samen zouden moeten werken, zou dat een vrijwel onoverkomelijk organisatorisch probleem veroorzaken. De vraag rijst hoe dan toch een optimale ontwikkeling tot stand kan worden gebracht.

4.3 Participeren in coproductie

4.3.1 Criteria

Het streven is gericht op een uitwerking van het concept gebiedsontwikkeling waarmee zo gunstig mogelijke resultaten worden bereikt en waar actoren zich achter scharen (hoofdstuk 1). Daarvoor is in de eerste plaats een gedegen feitelijke inhoud noodzakelijk. Maar niet alleen de feitelijke juistheid van de inhoud is bepalend, het gaat er ook om hoe iets wordt beleefd, om emotie. Of voldoende rekening wordt gehouden met de besognes van degenen die door de veranderingen worden getroffen. Ook daardoor kan de acceptatie van de visie of de plannen in het geding zijn. Niet alleen een *robuuste inhoud*, maar ook *acceptatie* is dus een criterium. Bij ondoordachte voornemens, als de inhoud gemakkelijk aangevochten kan worden, wordt het resultaat niet geaccepteerd. Als belanghebbenden niet tevreden zijn over de gevolgde aanpak evenmin. Er zal meer verzet zijn als men geen kans heeft gehad de eigen inzichten naar voren te brengen. En zeker als die inzichten om onduidelijke redenen genegeerd zijn. Het is zaak daarmee vanaf het begin rekening te houden. *Het gaat niet alleen om inhoud, maar ook om het proces*. Als er bovendien mensen zijn die de inhoud zien zitten en erin geloven, kan beweging ontstaan: er gaan actoren aan de slag. Dan komt het tot uitvoering. *Beweging* is dus een derde criterium. Kort samengevat (Spaink, 2005 p.24):

Voor de nagestreefde uitwerking van het concept gebiedsontwikkeling is nodig dat deze leidt tot een robuuste inhoud die in de samenleving wordt geaccepteerd en uitvoerende partijen in beweging brengt.

Actoren met de potentie iets bij te dragen aan de inhoud, de acceptatie of de beweging mogen niet gemist worden. Op grond van deze criteria ligt het voor de hand dat niemand op voorhand uitgesloten zou moeten worden. Vooraf is immers niet bekend wie met ideeën, interessante gezichtspunten, argumenten of emoties zal komen. Een open proces, waarin ieder die inbreng meent te hebben zijn bijdrage kan leveren, verhoogt de legitimiteit en draagt bij aan de kwaliteit – inclusief het realiteitsgehalte – van de resulterende initiatieven. Bovendien zorgt de inbreng van inzichten vanuit uiteenlopende belangen of perspectieven voor variatie in de keuzemogelijkheden. *“Pas als alle informatie over belangen open op tafel ligt, wordt duidelijk welke waarden kunnen worden gecombineerd of uitgeruild”*. En: *“In de huidige literatuur overheerst het inzicht dat uit moet worden gegaan van beter gedragen beslissingen door alle actoren in een vroege fase bij de planvoorbereidingen te betrekken”* (Voogd en Woltjer, 1995, p. 73). Een open proces spoort ook met het beschreven concept gebiedsontwikkeling waarvoor in feite eenieder wordt uitgenodigd (VROM, 2006a, p12).

Uitsluiting is dus ongewenst, maar een aantal actoren zal zelf kunnen besluiten om niet deel te nemen. Uiteraard kunnen actoren die door de beschikking over financiën of andere vormen van macht hun invloed langs een andere weg doen gelden. Daarmee zou het proces worden ondermijnd. Maar ook andere actoren kunnen bewust niet deelnemen. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat de problematiek hen onverschillig laat, of omdat zij niet de middelen hebben om deel te nemen. Participeren kost immers tijd en vergt bekwaamheden waarover niet iedere actor beschikt. Niet-deelname kan dan afbreuk doen aan het streven naar legitimiteit en zou zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. Dat geldt des te meer als actoren niet meedoen omdat ze het niet eens zijn met de opgave die de aanleiding tot het proces vormt. Vaak zullen zij hun argumenten dan wel langs andere weg laten horen en de wrijving die daardoor ontstaat is verlies van energie. Dit soort frictie is min of meer inherent aan een situatie waarin de

overheid of een andere machtige partij de ruimte voor afwijkende inbreng sterk beperkt. Een open proces begint weliswaar nooit blanco (er zijn altijd gegevenheden), maar aanvechtbare, onaantastbare beperkingen zullen de deelname aan het georganiseerde proces beperken. Bij coproductie is sprake van nieuwe verhoudingen, wat tot uitdrukking moet komen in zowel een andere rol als een positieve opstelling van zowel burgers als overheden.

De samenwerking moet ook een zekere *intensiteit* kennen om een leerproces op gang te brengen (Noordegraaf, 2002). Vaak ontstaat inbreng als reactie op andere inbreng, dus in de loop van het proces. De interactie van inzichten uit alle denkbare gezichtshoeken kan leiden tot onverwachte oplossingen, die voor velen gunstig kunnen zijn. Hierbij komt dat het kennen van relevante actoren in een gebied en weten wat er speelt op zich gunstig is voor het onderkennen van kansen.

Intensieve interactie

In plaats van te blijven steken in onverenigbare absolute wensen, kunnen door uitruil en compensatie tussen direct betrokkenen bijgeschaafde oplossingen tot stand komen. Vraag je mensen alleen maar wat ze willen, dan resulteert dat in soms irreële en bijna altijd onverenigbare verlanglijstjes. Laat je ze er met elkaar over praten, dan blijkt water in de wijn ook mogelijk. Het resultaat is dan voor alle partijen acceptabel.

De dialoog tussen de actoren, die vaak totaal verschillende posities innemen, is belangrijk. In een dialoog gaan vaak de scherpe kantjes af van de tegenstellingen. Mensen hebben interactie nodig om hun eigen preferenties te articuleren en de mogelijkheden voor afstemming en koppeling aan ideeën van anderen te herkennen. Zonder interactie zal men desgevraagd met absolute eisen komen en zich vervolgens ingraven. Al was het maar om strategische redenen. Iedere actor heeft zijn eigen perspectief en daarmee zijn blinde vlekken, maar in gesprekken wordt het eigen referentiekader vergroot. Relativering van belangen en interesses geeft meer kans op oplossingen. Intensieve interactie is daarvoor een voorwaarde.

Het bovenstaande pleit voor een ‘open’ en ‘intensief’ proces. Van Buuren et al. (2010) spreken van ‘*breedte en diepte*’ van de betrokkenheid.

4.3.2 Gewenste spreiding

Een open benadering waarbij iedere relevante partij (overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen) is uitgenodigd om inbreng te leveren en serieus mee te doen, vergroot dus de kansen op een succesvolle ontwikkeling, maar tegelijkertijd is dat een complicatie. Met veel actoren is het lastig om tot zaken te komen, het beeld van de bekende ‘*Poolse landdag*’ dringt zich op. Om dat te voorkomen, zal de neiging bestaan om vanaf het begin het aantal participanten te beperken. Hierboven werd echter betoogd dat geen enkele actor op voorhand uitgesloten zou moeten worden, omdat vooraf niet bekend is wie met ideeën, interessante gezichtspunten, argumenten of emoties zal komen. Een ‘selectie van actoren’ lijkt in tegenspraak met de constatering dat ‘alle geluiden gehoord moeten worden’.

Los van de vraag of een open proces waaraan eenieder meedoet mogelijk is, kan de vraag worden gesteld of het nodig is dat alle actoren die een bijdrage kunnen en willen leveren, even intensief moeten meedoen. Een mogelijkheid die niet in tegenspraak is met het open karakter van het proces, is differentiatie in *intensiteit* van meedoen. Hierboven werd betoogd dat het proces behalve openheid een zekere intensiteit moet kennen, naast breedte ook diepte.

Een intensieve betrokkenheid kunnen niet alle actoren opbrengen en dat is ook niet nodig. In het algemeen zullen sommige actoren gelijklopende ideeën en argumenten inbrengen. Een idee of argument hoeft maar één keer te worden ingebracht om het te kennen. Tegelijk moet er zo min mogelijk worden gemist. Selectieve participatie is geen bezwaar zolang de niet-participanten de resultaten van het proces onderschrijven, of er vertrouwen in hebben dat de participerende actoren ook hun ideeën zullen inbrengen en hun belangen goed zullen behartigen. Op het moment dat zij menen dat dat niet het geval is, moeten zij eigen inbreng kunnen leveren.

Het gaat er in eerste instantie dus om de relevante invalshoeken en daaraan verbonden actoren te vinden in de hoop dat per invalshoek een actor bereid is mee te denken. Om hiervan een beeld te krijgen is actoranalyse een handig hulpmiddel. Deze analyse kan worden uitgevoerd door de initiatiefnemer van het proces (doorgaans de actor die verantwoordelijkheid draagt voor de opgave die de aanleiding vormt). De centrale vragen bij actoranalyse zijn: *wie zijn vanuit hun situatie op wat voor manier dan ook betrokken bij de ontwikkeling van het gebied en wie kan er daarom iets verstandigs over zeggen? Wie kunnen de ontwikkeling beïnvloeden en wie ondergaan de gevolgen ervan?* (Spaink, 2005, p.78). Op basis hiervan kan worden geprobeerd om actoren te betrekken, die zich niet uit zichzelf aanmelden: bijvoorbeeld uit kringen van minder georganiseerde actoren (Forester, 1989).

Actoranalyse versus krachtenveldanalyse

Het gaat in eerste instantie om visieontwikkeling en pas als er besluiten moeten worden genomen is het gewicht dat kan worden toegekend aan keuzemogelijkheden en argumenten van belang. Daarom spreken we hier over een actoranalyse in plaats van over een krachtenveldanalyse. Bij actoranalyse gaat het erom in kaart te brengen met wie contact kan worden opgenomen, bij krachtenveldanalyse gaat het om de macht van actoren en om in te schatten hoe het proces zal verlopen. Dat is hier niet aan de orde.

Omdat het in de fase van visievorming gaat het om het vergaren van ideeën en inzichten is het wenselijk dat zo veel mogelijk invalshoeken en achtergronden zijn vertegenwoordigd in de groep die intensief gaat samenwerken. Aandachtspunten voor de selectie zijn de criteria inhoud, acceptatie en beweging. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan deelnemers die de relevante ruimtelijke functies representeren, waaronder ondernemers en bedrijven, maar ook aan belangenbehartigers als milieuorganisaties. Onder burgers kunnen de inzichten verschillen op grond van opleiding of culturele achtergrond. Daarnaast is ook de rol die een actor kan spelen in het proces van belang; denk aan creativiteit of het leggen van verbindingen.

Het is wenselijk dat de actieve participanten een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van het relevante deel van de samenleving. In theorie zou de samenleving moeten worden opgesplitst in min of meer homogene groepen en zou elk van die groepen vertegenwoordigd moeten zijn. Deze indeling moet relevant zijn voor de specifieke gebiedsproblematiek. Het onderkennen van (sub)groepen is daarnaast van belang omdat zij niet alleen specifieke inzichten zullen hebben, maar ook vaak een eigen logica hanteren. Het kan nuttig zijn als andere partijen daarvan kennis nemen teneinde eigen ideeën aan te passen en maatwerk te kunnen leveren.

Potentiële deelnemers

Het zal blijken dat het potentiële deelnemersveld rijk geschakeerd is. Om een beeld te geven, afhankelijk van het gebied kunnen de volgende domeinen op enigerlei wijze betrokken zijn: *samenleving*: individuele burgers, belangengroepen of belangenorganisaties, bedrijven, winkeliers, koepelorganisaties, *deskundigen*: wetenschappelijk zowel als analogiedeskundigen (mensen die kennis hebben van een soortgelijke situatie) *politiek*: politiek bestuur (minister, gedeputeerde, wethouder) en volksvertegenwoordiging (statenleden en raadsleden) *ambtelijke organisatie*: medewerkers van provincies, gemeenten en waterschappen, naast beleidsmensen ook uitvoerders en handhavers.

Naast beleidsmakers zijn hier ook uitvoerders en toezichthouders genoemd. Zij worden doorgaans niet betrokken bij visieontwikkeling. Toch worden ze hier genoemd, omdat zij de praktijk kennen en een rol zullen hebben bij de toetsing aan normen en regels. Zij zullen ten minste geconsulteerd moeten worden tijdens de ontwikkeling van plannen.

In eerste instantie is het de kunst om te bedenken wat naar verwachting de relevante invalshoeken zijn en na te gaan of er actoren zijn die op die punten inzichten en opvattingen hebben. Om dan vervolgens per invalshoek actoren te enthousiasmeren om te gaan participeren in de kerngroep voor het ontwikkelingsproces. De actoren die horen bij dezelfde invalshoek maar niet direct participeren, kunnen worden geconsulteerd en op zijn minst op de hoogte worden gehouden van de gedachtevorming. Het proces is in principe open, zodat eenieder ook ongevraagd een mening kan geven of anderszins inbreng leveren. Hoe dit selectieproces organisatorisch vorm kan krijgen wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

Naarmate de visievorming vordert, vallen er ideeën af en komen er bij. In de loop van de tijd kan daardoor de groep intensieve meedenkers gedurende het proces van samenstelling veranderen. Actoren treden uit, andere komen erbij. Bovendien komt na de visievorming een fase waarin een aantal initiatieven gerealiseerd zal worden. De nieuwe situatie die daardoor ontstaat brengt weer anderen in beweging, enzovoort. Het is dus niet vanzelfsprekend – meestal zelfs onwaarschijnlijk – dat van begin tot eind precies dezelfde groep actoren deelneemt aan het ontwikkelingsproces. Dat is logisch, maar veranderingen in de groep kunnen het proces flink verstoren, omdat de nieuwe actoren een achterstand hebben in de gedachtevorming. Dit vergt aandacht, terwijl later ‘aanhaken’ toch mogelijk moet zijn. In beginsel wordt niemand uitgesloten en kan het proces toch open en beheersbaar zijn. Door het betrekken van de brede maatschappelijke omgeving wordt de ‘ijzeren ring’ van traditionele gesprekspartners doorbroken, zodat er een kans op interessante nieuwe ontwikkelingen ontstaat. Dat is precies wat gebiedsontwikkeling beoogt.

4.3.3 Democratisch aspect

Brede participatie is bij gebiedsontwikkeling gewenst, maar roept de vraag op hoe zich dat verhoudt met onze representatieve democratie. Een zo goed mogelijke afspiegeling van het relevante deel van de samenleving is niet hetzelfde als representativiteit in de zin van volksvertegenwoordiging. En niet iedereen zal de ontwikkelingen volgen en actief meedoen, of het bewust aan anderen overlaten. Coproductie kan ertoe leiden dat er overeenstemming ontstaat tussen de participanten over een visie en een plan, daarmee lijkt een besluit genomen. Echter, omdat wij een systeem van representatieve democratie kennen, is traditioneel de rol

van plannenmakers beperkt tot een advies aan volksvertegenwoordigers. Zij zouden uiteindelijk moeten beslissen. Een complicerende factor daarbij is dat een gebied bestuurlijke grenzen kan overschrijden en daarom niet altijd binnen de competentie van één overheid valt. Allmendinger (2009) bespreekt de frictie tussen coproductie en ons democratisch systeem, en wijst er daarbij ook op dat brede participatie juist ook vanuit democratisch perspectief positief kan worden beoordeeld. Er kan door betrokkenheid meer begrip ontstaan voor aspecten van collectieve problemen, meer mensen zullen zich ermee bezig willen houden. Participatie kan zo het functioneren van de democratie schragen. Dat sluit aan bij de gedachte van de – in de Nota Ruimte in dit verband genoemde – ‘civil society’. Uitgaande van ons democratisch systeem, blijft de vaststelling van besluiten door de volksvertegenwoordiging noodzakelijk. Dat moet apart worden georganiseerd. De laatste jaren is ‘de participatiesamenleving’ een centraal thema in het overheidsbeleid geworden en wordt naarstig gezocht naar oplossingen voor de verhouding tussen burger en overheid, tussen participatieve en representatieve democratie. Een mogelijkheid is volksvertegenwoordigers, bijv. een gemeenteraad, voortdurend goed te informeren en om reactie te vragen. Ook kunnen afzonderlijke bijeenkomsten worden georganiseerd om ‘de klokken gelijk te zetten’, of kunnen volksvertegenwoordigers deelnemen aan het proces. De rol van de overheid, met name van de volksvertegenwoordiging, kan hiermee een nieuwe invulling krijgen (Edelenbos en Klijn, 2005). Voorwaarde daarvoor is wel dat volksvertegenwoordigers voldoende deskundig zijn en voeling hebben met de samenleving om deze rol te kunnen vervullen.

4.4 Participatie van burgers

In het concept is expliciet een rol voor burgers ingeruimd. De vraag is wat de mogelijkheden en beperkingen voor hen zijn om te participeren in coproductie, gekoppeld aan de vraag aan welke condities moet worden voldaan om maximale participatie te bereiken. Daarbij geldt de kanttekening dat het begrip ‘burgers’ een verzamelbegrip is. Burgers kunnen individuen zijn, maar ook mensen die zich hebben georganiseerd in bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties en ondernemingen, die zich deels ook weer georganiseerd hebben onder koepels, zoals brancheorganisaties.

Motieven voor participatie

De betrokkenheid van burgers bij wat er om hen heen gebeurt is toegenomen conform de eerder geschetste ontwikkeling (‘evolutie’) van inspraak naar intensievere vormen van participatie gepaard. Zij beschikken vaak over lokale kennis en inzicht in samenhangen. Voor burgers is de werkelijkheid van het alledaagse bepalend: zij zijn niet geïnteresseerd in sectorale scheidingen of bureaucratische logica, maar zien de eindresultaten van verschillende plannen in hun samenhang op zich afkomen en hun visie is daarom vaak anders dan van professionele actoren (Koot, 1995). Dat kan een reden zijn om te participeren.

Kunnen en willen participeren

Strevend naar brede participatie, moet de vraag worden gesteld in hoeverre burgers ook daadwerkelijk inbreng zullen leveren, of zij wel kunnen en willen participeren. Uit onderzoek van verschillende onderzoeksbureaus blijkt dat er grote verschillen zijn tussen bepaalde bevolkingsgroepen, waar het gaat om de bereidheid tot actieve inzet (Winsemius et al., 2012). In de kern gaat het om de vraag of mensen denken dat zij iets kunnen toevoegen en zo ja, of zij denken gewicht in de schaal te kunnen leggen. Behalve kennis en vaardigheden is zelfvertrouwen daarbij een belangrijke factor.

Grondhouding

De WRR onderscheidt vier zogenaamde betrokkenheidsstijlen, dat wil zeggen politieke oriëntaties en gedragingen, waarmee we de diversiteit in politieke betrokkenheid onder de bevolking analytisch kunnen duiden.

1. De verantwoordelijke stijl: mensen die geïnteresseerd zijn in politiek, daar positief over oordelen en vaak participeren.
2. De volgzame stijl: mensen die positief oordelen over politiek, veel vertrouwen hebben in politici en daarom weinig inbrengen
3. De pragmatische stijl: mensen die zich niet gehoord voelen en daarom vaak, maar alleen als het hen uitkomt, bijdragen
4. De kritische stijl: mensen die ontevreden zijn, kritisch en soms cynisch, en maar weinig vertrouwen dat hun inbreng ertoe zou doen.

De groepen die zullen participeren (1 en 3) omvatten samen ruim de helft van de bevolking. (Winsemius et al., 2012).

Het debat over burgerschap en over de vraag of burgers bereid en in staat zijn zich in te zetten voor de publieke zaak wordt gevoerd door politici en academici. Dit debat gaat goeddeels voorbij aan de motieven van de burgers zelf. Het blijkt dat uit alle lagen van de bevolking mensen bereid zijn zich als vrijwilliger in te zetten voor sociale en fysieke verbetering van de buurt (Tonkens en Verhoeven, 2012). Het onderzoek van Specht (2012) laat zien dat de wil om te participeren niet iets is dat als abstract idee aanwezig is bij mensen, maar dat die wil ontstaat door een specifieke aanleiding, zoals een uitnodiging, een gebeurtenis of een besluit waar iets op af te dingen of aan toe te voegen is. Niet zelden ontstaat participatie uit verzet tegen een ongewenste ontwikkeling, zo leert ook de ervaring (Spaink, mei 2009). Maar ook het omgekeerde is het geval. Een uitnodiging of aansporing kan negatief werken. De laatste jaren is er naar aanleiding van noodzakelijk geachte bezuinigingen sprake van een breed debat over wat als taken van de burger dan wel van de overheid moet worden zien (Raad Openbaar Bestuur, 2012). Als de overheid om financiële redenen taken laat liggen die burgers dan maar moeten overnemen, is het maar de vraag of mensen daar hun vrije tijd aan willen geven. De wil tot participeren moet uit de mensen zelf komen: vrijwilligers zijn geen onbezoldigde werknemers. In haar adviesvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur koppelde de minister van Binnenlandse Zaken de wens om een meer compacte overheid te realiseren aan de vraag hoe de overheid burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kan betrekken bij de uitvoering van overheidstaken, de zgn. ‘vermaatschappelijking’. In zijn advies komt de Raad onder meer tot de conclusie dat op termijn wellicht de overheid in omvang kan afnemen door taken over te laten aan andere actoren, maar dat dat niet het doel van de vermaatschappelijking moet zijn. Doel daarvan is wat wordt genoemd ‘de vitale samenleving’, maar de Raad maakt in haar advies duidelijk dat die vitale samenleving al lang bestaat. Op allerlei terreinen zijn burgers actief; zij leveren niet alleen inbreng, maar nemen in veel gevallen zelf het initiatief. Burgers zijn vaak zeer deskundig en kunnen zich dankzij internet en nieuwe media gemakkelijker dan voorheen organiseren.

Categorieën van participatie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid beschrijft in haar rapport “*Vertrouwen in burgers*” (Winsemius et al., 2012) hoe actieve betrokkenheid zich niet alleen uit in reacties op overheidsbeleid of op initiatieven van ondernemingen, maar ook in deelname aan maatschappelijk verkeer of zelfs in het opzetten van eigen maatschappelijke initiatieven. Ingegeven door onvrede en verzet, vinden dat er iets ontbreekt of een kans zien, reageren ze

of nemen ze zelf het heft in handen. Het rapport bevat een uitgebreide analyse van burgerbetrokkenheid in een breed kader. De WRR onderscheidt drie categorieën participatie:

- beleidsparticipatie: het zo goed mogelijk bij een beleidskwestie betrekken van mensen die inzichten kunnen of willen inbrengen (dan ligt het initiatief bij de overheid)
- deelname aan maatschappelijk verkeer: dit betreft situaties waarin mensen op noden van anderen reageren; individueel of in georganiseerd verband
- maatschappelijk initiatief: hierbij gaat het om initiatieven van burgers; daarin participeert de overheid alleen als dat nodig is.

Afhankelijk van interesse en vaardigheden zetten burgers of belangenorganisaties zich in voor de samenleving: de een beperkt zich tot zijn directe omgeving, de ander richt zich op wereldproblemen, of legt een verband tussen beide. Vaak gaat het om de eerstgenoemde categorie ‘*beleidsparticipatie*’, zoals wanneer de voorgenomen aanleg van infrastructuur de aanleiding voor participatie is. Hiervan zijn er al decennia lang voorbeelden, met name rond de aanleg van wegen (zie hoofdstuk 1). Het is niet zo dat burgers en maatschappelijke groeperingen alleen maar tegen zijn en hindermacht vormen: zij komen ook met alternatieven. Een voorbeeld hiervan is de constructieve rol die burgers speelden bij de discussie over de Rijnlandroute, de aan te leggen snelweg onder Leiden. Al in 1977 bedachten de toenmalige actievoerders een alternatief dat een serieuze rol speelde in het besluitvormingsproces. Zij bewerkstelligden in de jaren daarna met goed uitgewerkte ideeën een aantal aanpassingen aan de oorspronkelijke standaardoplossingen van Rijkswaterstaat en de Provincie Zuid Holland. Ook in het watermanagement nemen onderzoekers de tendens waar dat burgers met hulp van deskundigen eigen plannen ontwikkelen van een hoog gehalte (van Buuren et al., 2010). Veel burgers willen participeren als ze daar uit zichzelf een aanleiding voor zien en velen zijn daartoe ook in staat. Dat geldt zeker voor initiatieven die de leefbaarheid vergroten. De praktijk laat hiervan vele voorbeelden in allerlei vormen en op allerlei terreinen zien. Van kleine (buurt, wijk of dorp) tot grote gebieden, in de steden zowel als op het platteland. Die initiatieven zijn veelal te duiden als kleinschalige gebiedsontwikkeling.

Bewoners maken Eefde zelf

“Eefde maak je zelf”. Het ruim vierduizend inwoners tellende dorp Eefde maakt deel uit van de Gelderse gemeente Lochem. Een forensendorp dat bekendheid ontleent aan de sluis in het Twentekanaal. Maar Eefde verdient vooral bekendheid vanwege zijn actieve inwoners. Zij hebben de laatste jaren zelf de ontwikkeling van het dorp ter hand genomen. Zij zagen kansen en het is interessant om te zien hoe de uitwerking van ideeën gestaag vorm krijgt.

De Dorpsraad, die zich inzet voor de leefbaarheid in het dorp en het buitengebied van Eefde, heeft in nauwe samenspraak met de bevolking een visie op het dorp ontwikkeld en neergelegd in een zgn. dorpsplan, dat in 2010 gereed kwam. Er zijn keuzes gemaakt over waar men naar toe wil met het dorp en wat nodig is om de leefbaarheid in het dorp duurzaam te waarborgen. Veel ontwikkelde ideeën gaan over de ruimtelijke inrichting. Het dorp wordt doorsneden door spoorlijnen, een doorgaande weg en een strook landgoederen. Het is een verzameling van buurten en bebouwingslinten zonder een echt centrum. Dat is een gegeven, maar er kan veel ten goede worden veranderd als de scheidslijnen minder hard worden, er meer of betere verbindingen komen en er ontmoetingsplekken worden gecreëerd. Op verzoek van de Dorpsraad heeft de Wageningse wetenschapswinkel een drietal toekomstbeelden ontwikkeld, die op basis van enquêtes teruggebracht zijn tot één breed gedragen eindbeeld.

Eén van de “harde” scheidingen was de provinciale weg dwars door het dorp. In de reeds geplande aanleg van een rondweg zag de dorpsraad een urgente aanleiding voor de start van een verbeteringsproces. Daarmee zou immers de bestaande provinciale weg door het dorp gedegradeerd worden tot een lokale weg, waardoor een andere inrichting mogelijk wordt. Een ander aangrijppingspunt vormde de verdubbeling van de sluis in het Twentekanaal.

Rijkswaterstaat zou daar wel wat compenserende maatregelen willen treffen. Het schutten van schepen is een spectaculair schouwspel en de sluis is dan ook vanouds een trekpleister. Verder biedt de verwaarloosde Oude Eefse Beek door het centrum van het dorp kansen, bijvoorbeeld voor een wandel- of fietspad langs de beek. De focus op deze thema's betekende dat er wat gebeurde, terwijl er tegelijkertijd ruimte was om kleinere ideeën te verwezenlijken.

Dorpsplannen komen nogal eens terecht in een vacuüm. Wie is aan zet, de burgers of de gemeente? Doorgaans faciliteert de gemeente de totstandkoming van het plan, maar daarmee voelt het bestuur zich nog niet gebonden. De Dorpsraad wilde daarom een sturende rol naast de gemeente, bijvoorbeeld in een projectbureau. Uiteindelijk is ervoor gekozen over de ideeën samen met de verantwoordelijke overheden na te denken: de gemeente (verantwoordelijk voor het dorp), de provincie (voor de weg), Rijkswaterstaat (voor de sluis), Het Waterschap Rijn en IJssel (voor de beek). De Dorpsraad is voor deze overheden een interessante gesprekspartner, omdat hij zijn wortels in het dorp heeft en de inwoners weet te bereiken. Het constructief verlopen overleg leidde tot vervolgafspraken. Dat was voorjaar 2011.

Rijkswaterstaat nam na de zomer het voortouw. Onder de noemer 'Highport.nl' was er de ambitie om samen met gebiedspartners een 'watervisie' op te stellen voor de hoge gronden in Oost-Nederland. De sluis in Eefde was daarvoor het vertrekpunt. In november werd een bijeenkomst georganiseerd, waarin de deelnemers in een paar dagen met ondersteuning van onder meer tekenaars, deskundigen en gespreksleiders plannen uitwerkten voor het hele gebied, dus niet alleen voor de directe omgeving van de sluis. Afgesproken werd dat dit in 2012 een vervolg zou krijgen onder de paraplu van 'WaterNext', een samenwerking van universiteiten, provincies, waterschappen, RWS en bedrijfsleven. In wekelijkse werkateliers, waar iedereen kan komen binnenlopen om inbreng te leveren, werd de realisatie voorbereid. Een langdurige intensieve samenwerking met behulp van een aantal studenten leverde uitgewerkte ideeën op. Begin 2013 hebben de partijen een intentieverklaring getekend waarin de nadruk ligt op duurzaamheid en toerisme om de lokale economie te versterken. Er is inmiddels begonnen met de inrichting van het Dorpsplein, waarvoor de gemeenteraad de in de sessies ontwikkelde variant heeft gekozen, maar de werkzaamheden rond de sluis zijn door begrotingsproblemen uitgesteld. Om de ideeën te realiseren worden vervolgotrajecten in gang gezet, deels ook weer met Rijkswaterstaat, de gemeente Lochem en de Radbouduniversiteit. De Dorpsraad is zeer tevreden over wat het allemaal heeft opgeleverd.

Dit voorbeeld van een burgerinitiatief laat zien dat burgers zelfs een relatief omvangrijke gebiedsontwikkeling op gang kunnen brengen en blijvend kunnen beïnvloeden. Ook al vindt de realisatie plaats in een langzamer tempo dan gehoopt.

Vernieuwing door participatie

De betekenis van burgerparticipatie moet niet worden onderschat. Door de aandacht voor onderwerpen die in het publiek domein spelen, kunnen er uiteindelijk belangrijke verschuivingen in preferenties ontstaan. In het verleden is bijvoorbeeld de natuurbeweging ontstaan als reactie op voornemens van de overheid (de vuilstort in het Naardermeer). Rond 1970 ontstond de milieubeweging met als impulsen onder meer de smogramp van Londen in 1952, het boek "Silent Spring" over het gebruik van bestrijdingsmiddelen (Carson, 1962), het dreigende verlies van wandelpark Clingendael in Den Haag (Huetting, 1970) en het rapport "Grenzen aan de groei" (Club van Rome, 1972). In onze tijd zouden de activiteiten van burgers tot een energietransitie kunnen leiden: de cumulatie van min of meer lokale 'maatschappelijke initiatieven' kan grote veranderingen in de energievoorziening teweegbrengen. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat veel kleinschalige initiatieven kunnen optellen tot wezenlijke veranderingen. Ook bij de ruimtelijke inrichting kunnen

geïnteresseerde burgers grote invloed uitoefenen. Zij veranderen zelf en op eigen initiatief hun wereld. In dorpen en buurten nemen zij het voortouw en slaan de handen ineen om iets moois te verwezenlijken. Dat loopt uiteen van de inrichting van een dorpsplein, het realiseren van een moestuin voor de wijk of een kinderboerderij tot een buurtwinkel, een educatief centrum, een dorpsplan of zelfs gebiedsontwikkeling. Ieder doet waar hij of zij goed in is, samen beschikken ze over de nodige kennis en vaardigheden en waar nodig vullen ervaren vrijwilligers of geëngageerde ondernemers de gaten. Behalve dat in veel gevallen het gekozen doel wordt bereikt, ontstaan er nog andere positieve effecten voor de samenleving, zoals sociale cohesie door het feit dat mensen elkaar weten te vinden. Bovendien is sprake van waardevolle praktijkervaringen die de betrokkenheid bij democratische besluitvorming vergroten.

Originele ideeën van burgers komen soms te vroeg

Individuele met ongebruikelijke denkbepelden worden vaak niet of slecht gehoord. Een enkele keer wordt een idee na jaren alsnog gehonoreerd. Een voorbeeld van een idee dat een lange incubatietijd nodig had, was het “Plan Waterman”. Dit plan voor een uitbreiding van de kust richting zee, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van natuurlijke processen, werd door Waterman gelanceerd in 1980. Het heeft jaren van volhardend overtuigen geduurd voordat de hierin ontvouwde principes werden toegepast. Inmiddels is ‘bouwen met de natuur’, dat wil zeggen het tot stand brengen van een dynamische kustlijn op basis van natuurlijke aangroei en afslag, de nieuwste fase in de Nederlandse waterbouw. De Tweede Maasvlakte en de Zandmotor zijn hierop gebaseerd (TU Delft, 2010).

Voorwaarden voor participatie

Uit vele voorbeelden blijkt dat veel burgers bereid zijn zich in te zetten in het ruimtelijk domein en ook vaak de daartoe benodigde kennis en vaardigheden hebben of weten te vinden. De mate van participatie kan ongetwijfeld nog groter zijn bij gunstiger condities. Daarbij gaat het vooral om openheid en begrip van actoren ten opzichte van elkaar, om het vertrouwen dat (tussen)resultaten niet zo maar teniet worden gedaan en – hoe elementair ook – om de beschikbaarheid van tijd en middelen.

In de nieuwe verhoudingen, zoals die bij coproductie passen, is aandacht voor elkaar essentieel. Zeker als het zoals bij gebiedsontwikkeling gaat om dynamiek en vernieuwing, verandering die onzekerheid met zich brengt. Dat betekent echt luisteren naar anderen en proberen te begrijpen wat de andere partij beweegt, argumentaties en ideeën op hun merites beoordelen en niet te snel verwerpen. Er moet onderling vertrouwen zijn. Inbreng negeren werkt averechts. Dat leert de eigen ervaring en veel eerder schreven Habermas vele anderen daar al over (Allmendinger, 2009, p. 203 e.v.). Als overheidsinitiatieven los van alle kritiek en zonder discussie doorgezet dreigen te worden, haken mensen af of gaan ze in verzet. Wie terzijde wordt geschoven werkt niet snel meer mee. Dat kan in veel gevallen worden voorkomen. De ervaring leert dat burgers in eerste instantie vaak afhoudend zullen reageren op nieuwe plannen en zich er in felle bewoordingen tegen zullen verzetten. Door overheden wordt hun reactie vaak geduid als NIMBY-gedrag (Not In My Back Yard), het idee dat burgers wel de lusten maar niet de lasten van iets willen (Voogd en Woltjer, 1995). Daardoor worden betrokken mensen in een negatief daglicht geplaatst en genegeerd. Vaak ten onrechte, er kunnen begrijpelijke redenen zijn voor hun verzet. Soms is een afwijzende reactie van betrokken burgers gericht op bescherming van een algemeen belang, dat onvoldoende werd gezien. Vaak zijn zij bang iets te verliezen dat hen dierbaar is en daarom bieden zij weerstand. Daartoe uitgenodigd zullen zij toch vaak constructief meedenken en met interessante ideeën

op tafel komen (Spaink, 2009). Weerstand is een perifere prikkel. Ideeën kunnen via weerstand worden gemodificeerd en bijdragen aan oplossingen.

Ontmoedigende toepassing van regels

Een constructieve houding kan deuken oplopen door het onverwacht opduiken van bestaande regels waar niemand rekening mee gehouden had. Een voorbeeld hiervan is de door Arkesteijn (2012) beschreven geschiedenis van een bouwval in Arnhem die door buurtbewoners jaren geleden werd verbouwd tot een clubhuis voor de gezamenlijk beheerde speeltuin. De gemeente legde enkele jaren later de vereniging op grond van de WOZ een belastingaanslag op, gebaseerd op de door de vrijwilligers gerealiseerde nieuwe waarde. Dat wordt als onterecht ervaren en het brengt de vereniging in de problemen. Regels zijn regels, maar soms zijn ze frustrerend voor mensen met initiatief.

In de loop van het ontwikkelingsproces kunnen teleurstellingen veroorzaken dat deelnemers afhaken. Frustrerend is het bijvoorbeeld als (tussen)resultaten van tafel worden geveegd door de wisseling van personen. Vooral als er na verkiezingen door nieuwe politieke verhoudingen een nieuwe wind gaat waaien, is dat een risico. Maar wat geldt voor nieuw aantredende bestuurders, geldt ook voor andere actoren: respect voor eerder behaalde resultaten voorkomt het afhaken van participanten.

Vanzelfsprekend kan de beschikbaarheid van tijd en middelen een belemmering zijn voor participatie. Burgers zijn doorgaans vrijwilliger en doen het werk in hun schaarse vrije tijd, dat is maar beperkt vol te houden. Ook zal er een grens zijn aan hun bereidheid geld te steken in zaken van algemeen belang. Als zij in voorkomende gevallen voor tegemoetkoming in te maken kosten een beroep kunnen doen op een fonds of de overheid kan dat wellicht de participatie bevorderen. Dat geldt ook voor kleine bedrijven. Ook zij hebben niet altijd de middelen om deel te nemen, zeker niet aan lang lopende processen. Voor bedrijven in het algemeen is de planningsduur die eigen is aan ruimtelijke ordening erg lang. Daarnaast kunnen ook concurrentieoverwegingen een rol spelen: om er als eerste bij te zijn of juist om af te zien van participatie. Dit laatste met name als zij zich bij de verkenning van ideeën al zo ver naar voren moeten wagen met de inbreng van hun expertise, dat feitelijk van een pre-aanbestedingsfase sprake kan zijn (de Zeeuw en Licher, 2008). Een bedrijf dat ideeën op tafel legt zal niet accepteren dat een concurrerend bedrijf dat gaat realiseren. Om een bedrijf toch te verleiden om mee te doen, zijn goede afspraken noodzakelijk.

Duidelijk is dat er mogelijkheden zijn om participatie te bevorderen door de juiste voorwaarden te creëren. Hier ligt met name een taak voor de overheid. Tegelijk worstelen overheden nog met de vraag wat hun eigen rol zou moeten zijn (Raad Openbaar Bestuur, 2012).

4.5 De rol van de overheid

Samenwerken als gelijkwaardige partners is in de huidige praktijk voor alle actoren nog een opgave, maar is vooral voor de overheid (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) een grote verandering die nog veel inspanning vergt. De overheid is traditioneel ingesteld op de initiërende en bepalende rol. Bij gebiedsontwikkeling kunnen de initiatieven van een overheid, maar evenzeer van andere partijen komen. Bovendien worden er bijdragen van andere actoren verwacht. Daardoor wordt de rol van de overheid in het algemeen minder

prominent. Hoe kan het openbaar bestuur zijn verantwoordelijkheid waarmaken als anderen het voortouw hebben? Hoe kan de participerende rol van de overheid bij gebiedsontwikkeling het beste worden ingevuld?

De overheid is een bijzondere actor

Vooraf kan worden vastgesteld dat de overheid, als representatief orgaan en daarmee als 'hoeder van het algemeen belang', altijd de algemene verantwoordelijkheid heeft voor het scheppen van de voorwaarden voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer (WRR, 2012). Dat komt tot uitdrukking in de rol als formele bepaler van de kaders waarbinnen het proces van coproductie kan plaatsvinden, als bewaker daarvan en als scheidsrechter.

Te denken valt aan:

- legitimiteit, bedacht zijn op belangenverstrengeling van actoren
- inhoudelijk richting geven op basis van overstijgende belangen en de zorg voor een passende omgang met externe effecten. Niet voor niets werd al in de Nota Ruimte geconstateerd dat naast ontwikkeling ook de klassieke toetsing ('toelatingspanologie') van belang zou blijven
- zorg dragen voor een evenwichtige belangenafweging: de maatschappelijke offers moeten in verhouding zijn tot de baten (Teulings et al., 2003).

Intensiteit van participatie

De rol van de overheid in processen van coproductie, in dit geval van gebiedsontwikkeling, kent, net als de betrokkenheid van burgers, een aantal mogelijke niveaus. Daarmee wordt bedoeld op het aandeel in het proces, wat kan variëren tussen nul en honderd procent. Om de betrokkenheid van burgers aan te geven, werd eerder de participatieladder geïntroduceerd. Naar analogie daarvan introduceert de Raad Openbaar Bestuur (2012, p.77) het begrip 'overheidsparticipatietrap' om het gespiegelde, namelijk een aantal niveaus van overheidsparticipatie weer te geven. De onderscheiden niveaus zijn:

- loslaten: wanneer een overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis;
- faciliteren: de overheid kiest een voorwaardenscheppende en faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet dat te ondersteunen;
- stimuleren: de overheid heeft wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om anderen in beweging te krijgen;
- regisseren: ook andere partijen hebben een rol, maar de overheid hecht er belang aan de regie te hebben;
- reguleren: door wet en regelgeving; hier staat de overheid in een verticale relatie tot de burgers.



De 'overheidsparticipatietrap' (Raad Openbaar Bestuur, 2012, p.77)

Er kunnen zich tegelijkertijd combinaties voordoen van verschillende niveaus. Als een overheid een taak ‘loslaat’ kijkt ze er niet meer naar om. Maar als een actor die taak alsnog oppakt, geldt uiteraard wel de algemene verantwoordelijkheid van de overheid; bij gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld het toelatingsaspect: voor allerlei zaken zijn vergunningen nodig. Door eisen of normen flexibel toe te passen kan ruimte worden gecreëerd. De overheid kan een initiatief uit de samenleving uit eigen beweging ook actief steunen door te ‘faciliteren’ als dat initiatief als zeer wenselijk wordt gezien. Met faciliteren wordt bedoeld het beschikbaar stellen van middelen of voorzieningen, inhoudelijke deskundigheid of procesdeskundigheid, eventueel in de vorm van een onafhankelijke procesbegeleider. Zelfs het creëren van voorwaarden zoals aanpassing van regels behoort tot de mogelijkheden. ‘Stimuleren’ is meer dan faciliteren en impliceert uitnodigen of uitlokken. Bij ‘regisseren’ ligt het initiatief bij de overheid. De wens bepaalde zaken te realiseren of binnen bepaalde grenzen te houden impliceert een sterk bepalende rol. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn vanwege een opgave, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur of waterbeheer, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de overheid ligt. De overheid verkeert dan in een dominante positie. Om bij regisseren toch deelname van andere actoren te stimuleren, is het zaak niet met dichtgetimmerde plannen te komen en open te staan voor alle soorten reacties, dus ook begrip te tonen voor aanvankelijke boosheid over het voornemen. De trede ‘reguleren’, waarin de overheid het alleen doet, is soms onvermijdelijk, bijvoorbeeld als de veiligheid in het geding is. Bij alle treden van de trap is er de eerder genoemde rol van hoeder van het algemeen belang. Bij gebiedsontwikkeling zullen vooral de rollen faciliteren en stimuleren voorkomen. Bij faciliteren zal het soms gaan om initiatieven van burgers, vaak kleinschalige maar ook grotere zoals de casus Eefde (zie box). Bij stimuleren zal het vaak gaan over kleinschalige zaken zoals groen in de buurt, maar kan het ook gaan om een deelproject in een groter geheel. Deze beide rollen – faciliteren en stimuleren – krijgen in de literatuur veel aandacht, omdat weliswaar de behoefte aan meer participatie van burgers in de samenleving sterk gevoeld wordt, maar de overheid er nog veel moeite mee heeft.

Een nieuwe balans creëren

De overheid gaat er nog vaak vanuit dat burgers actiever taken op zich zouden moeten nemen en dat de overheid de burgers daartoe zou moeten stimuleren (Kay en Thompson, 1986; Van der Steen et al., 2015). In veel gevallen is de werkelijke motivatie achter deze gedachte een te gering budget om alles wat wenselijk is te doen (Raad Openbaar Bestuur, 2012). De neiging zal zijn om een lijst te maken van wat de overheid aan burgers kan overlaten en dat vervolgens in nota’s vast te leggen. Het is de vraag of dat werkt. De bestuurder die zaken waarvoor geen geld (meer) is toch gerealiseerd zou willen zien, zou willen dat burgers sommige zaken oppakken. Echter, actieve betrokkenheid van de burger of van bedrijven komt uit eigen beweging (Rose, 2000; Specht, 2012). Gezien de reeds bestaande bereidheid die bij mensen bestaat om zich zonder concrete tegenprestatie in te zetten voor verbetering van de leefomgeving, moet het meer gaan over de vraag hoe overheden mensen beter in staat kunnen stellen zelf zaken op te pakken. Burgers zien zelf mogelijkheden, maar in veel gevallen zal het de overheid zijn die constateert dat er iets zou moeten gebeuren. Dan is stimuleren aan de orde. Stimuleren moet echter niet dwingend zijn of zo overkomen en daarom wordt gesproken over uitnodigen, uitlokken of verleiden. Hiervoor wordt rond gebiedsontwikkeling vaak de term ‘*uitnodigingsplanologie*’ gebruikt. Voor alles moet de overheid de voorwaarden creëren waaronder de mensen uit zichzelf en zonder onnodige belemmeringen aan de slag kunnen gaan. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) spreekt over de verschuiving naar een ‘*voorwaardenscheppende staat*’. Dat is zeker geen overheid die

zich terugtrekt, maar een overheid die vanuit haar specifieke verantwoordelijkheden bewaakt en corrigeert en verder faciliteert en stimuleert.

De te scheppen voorwaarden kunnen allerlei vormen aannemen. Er kunnen faciliteiten beschikbaar worden gesteld zoals zaalruimte, onkostenvergoedingen, of ambtelijke ondersteuning. Belemmerende regels kunnen soepel worden gehanteerd en normen kunnen onderling afweegbaar worden gemaakt. Waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat regels en normen niet zonder meer geschrapt kunnen worden, omdat zij doorgaans andere doelen vertegenwoordigen (zoals gezondheid of rechten van derden). Er zullen harde grenzen zijn die als randvoorwaarden van belang blijven. Verder kunnen de interne organisatie en de werkwijze er geschikt voor worden gemaakt. Ten aanzien van dat laatste, de aanpassing van de werkwijze, hebben overheden nog een hele slag te maken (Spaink, dec. 2012). Dat is in de eerste plaats een kwestie van houding. Om burgers mogelijkheden te bieden moeten initiatieven flexibel worden tegemoet getreden, in plaats van met een hang naar zekerheid, de angst voor precedentwerking en ingeslepen bureaucratische gewoontes. Spontaan en ad hoc reageren is noodzakelijk om mee te bewegen en het proces niet te belemmeren. Dat vergt dat overheden durven loslaten en als dat nodig is achteraf corrigeren in plaats van vooraf dichtregelen (Winsemius et al., 2012). Beter nog is het om te voorkomen dat achteraf gecorrigeerd moet worden. Door actief, als partner, mee te werken aan processen. Door de ontwikkelingen te volgen en tijdig zaken ter discussie te stellen. Zorgen dat informatie gedeeld wordt en er een vrije uitwisseling van argumenten kan plaatsvinden. Voortdurende betrokkenheid van het vertegenwoordigend bestuur is van belang omdat niet alle randvoorwaarden en overwegingen vooraf kunnen worden geformuleerd. Het politiek bestuur moet zijn verantwoordelijkheid kunnen waarmaken terwijl eenieder de mogelijkheid heeft inbreng te leveren, toe te lichten en uit te werken. Door aan het eind van een proces de uitkomst te blokkeren, zou de expertise en inzet van de samenleving worden miskend. Dat is contraproductief. Een logische manier om de verantwoordelijkheid bij gebiedsontwikkeling in te vullen, is actief communiceren en op het vinkentouw zitten. Vooraf indien nodig voorlopige kaders en randvoorwaarden aangeven, openheid van en toegang tot het proces garanderen, ontwikkelingen volgen en indien nodig bijsturen. Met deze rol is het bestuur complementair aan wat andere actoren bijdragen (Rhodes, 1997; Castells, 2000). De doelstellingen worden dan niet meer bepaald door de overheid, maar in interactie met de partners (Christensen en Laegreid, 2007). Uiteraard kunnen er spanningen tussen actoren optreden, ook tussen overheden (van Buuren et al., 2010). Van belang is *spelregels* te maken die het bestuur (veelal de gemeenteraad) vaker dan alleen op de formele momenten verbinden met het besluitvormingsproces. Dat allerlei beslissingen elders worden genomen is inherent aan coproductie en acceptabel, als ze maar binnen de politieke grenzen blijven.

Een bijpassende interne organisatie

Bestuurders zullen moeten laveren tussen betrouwbaarheid en responsiviteit, tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en tussen politiek primaat en burgerparticipatie (Nelissen, 2000). Om deze rol goed te kunnen vervullen, moet ook de interne organisatie daarop toegesneden zijn. Daar moeten de flexibele ontwikkeling en de traditionele toelating naast elkaar een plek hebben: deels 'horizontale' relaties, deels verticale (Aguinis, 2009). Oriëntatie op de wensen in de samenleving en externe samenwerking vergen interne samenwerking van overheden en overheidsdiensten en professionaliteit in contacten. De traditionele overheidsorganisatie heeft als sectoraal georganiseerde lijnorganisatie moeite met een dergelijke rol. Deels kan dat komen omdat in die sectoren veel deskundigheid aanwezig is, die zich wil doen gelden. De gebruikelijke functionele specialisatie kan een eenzijdige zienswijze met zich meebrengen en het denken in termen van een bredere benadering belemmeren. De

overheid moet zich meer flexibel organiseren, ad hoc en rond een onderwerp. Medewerkers moeten ‘real time’ kunnen meedoen en dus niet gevangen zijn in rigide lijnen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Van Twist en van der Steen (2010) signaleren binnen de rijksdienst een ontwikkeling in die richting en spreken van ‘vloeibaar bestuur’ in tegenstelling tot de traditionele ‘gestolde’ bestuurlijke organisatie.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de waterschappen. De watersector had – vanwege de noodzaak ‘droge voeten’ te houden – van oudsher een dominante positie en een daarmee samenhangende technische oriëntatie. Dat verandert geleidelijk door de maatschappelijke ontwikkelingen. Nu vraagt de Waterwet van de waterschappen een stevige inbreng in ruimtelijke plannen van andere overheden om het ruimtegebruik bestendig te maken tegen wateroverlast. De waterschappen kunnen zich niet meer beperken tot het toetsen van ruimtelijke plannen, maar zijn min of meer gedwongen van begin af (‘aan de voorkant’) mee te doen (Van Buuren et al., 2010). Dit vergt een ingrijpend andere oriëntatie.

Samenwerking tussen overheden

Ook de samenwerking tussen verschillende overheden en overheidsorganisaties moet ingesteld zijn op het idee van coproductie. Vaak is meer dan één gemeente plus eventueel een of een paar provincies of waterschappen, of het Rijk bij hetzelfde gebied betrokken. Elk wil in principe het eigen belang realiseren. Deze zogenoemde bestuurlijke fragmentatie maakt samenwerken complex en in de praktijk blijkt het soms lastig om politiek draagvlak van alle betrokken politieke organen te verkrijgen (Van Buuren et al., 2010). Gemeenten moeten over de eigen bestuurlijke grens heen kijken, niet alleen omdat bijvoorbeeld de woningmarkt, de arbeidsmarkt en mobiliteit op bovengemeentelijke schaal moeten worden gezien, maar ook omdat mogelijke verweving van functies dan buiten beeld blijft. Voorkomen moet worden dat de bestuurslagen zo slecht samenwerken dat de situatie ontstaat dat een overheid de eigen belangen laat prevaleren, omdat dat kan leiden tot suboptimale oplossingen. Goede afstemming is noodzakelijk, ook om te kunnen aansluiten bij de dynamiek van de partners in het gebiedsontwikkelingsproces.

Gescheiden verantwoordelijkheden: suboptimaal resultaat

Een voorbeeld van een situatie waarin twee overheidslagen zich terugtrekken op hun eigen verantwoordelijkheden is het project “*Traverse Dieren*”, dat is het voormalige project “*Hart voor Dieren*”. Nadat jaren gesleuteld is aan een project waarin een doorgaande N-weg dwars door het dorp Dieren te samen met het stationsgebied ontwikkeld zou worden, zijn provincie en gemeente meer los van elkaar gaan werken. De provincie ontwikkelt nu – onder de naam *Traverse Dieren* – de weg, de gemeente het stationsgebied. De verwachting van betrokken inwoners is dat deze verdeling optimale oplossingen niet dichterbij brengt. Technische mogelijkheden blijken bestuurlijk niet bespreekbaar. Van het oorspronkelijke hoofddoel, de samenhang tussen de delen van het dorp aan weerszijden van de weg, komt weinig terecht.

Actoren moeten conform het concept gebiedsontwikkeling opereren als partners en dat geldt ook voor hogere overheden ten opzichte van andere overheden. Overstijgende belangen vergen vertaling in ingrepen of randvoorwaarden. De invulling daarvan is niet noodzakelijk een onwrikbaar gegeven, maar kan in confrontatie met de situatie een eigen invulling krijgen. Het gaat immers om het doel dat bereikt moet worden, niet om de wijze waarop. De dynamiek van gebiedsontwikkeling brengt steeds nieuwe inzichten met zich mee en dat vraagt om participatie van (ook) de hogere overheid in het ontwikkelingsproces. Immers, steeds zullen de deelnemers gezaghebbend tot werkbare interpretaties van regels moeten komen. Weliswaar zal intensieve deelname van het rijk aan vele gebiedsprocessen op praktische bezwaren

stuiten, maar een of andere ‘interface’ is noodzakelijk (van Buuren et al., 2009). Bijvoorbeeld zou het rijk kunnen participeren via gedeconcentreerde rijksdiensten.

4.6 Samenvatting en conclusies

Bij de formulering van het concept gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte (VROM, 2006a) werd een uitgebreide passage gewijd aan participatie, als een belangrijk onderdeel van deze nieuwe manier van werken. Daarin werden overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen uitgenodigd mee te denken en te participeren om, met de ontwikkeling van een gebied als doel, te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. Tegelijk werd gewezen op het belang hiervan voor de ontwikkeling van de ‘civil society’. In dit hoofdstuk werd geschetst hoe de rond 1970 geïntroduceerde inspraak bij ruimtelijke plannen ‘evolueerde’ tot meer gelijkwaardige samenwerkingsvormen. Waarbij overigens de verschillende niveaus van participatie die in de loop van de tijd zijn ontstaan en symbolisch als treden van de participatieladder worden aangeduid, nog naast elkaar voortbestaan. Voor gebiedsontwikkeling is coproductie – één van die niveaus – gezien de uitgangspunten de meest voor de hand liggende vorm. Coproductie is de specifieke vorm van interactieve beleidsvorming waarbij samenwerken als partners voorop staat.

De effectiviteit van het proces wordt bepaald door een robuuste inhoud, acceptatie en het enthousiasme dat het teweeg brengt om initiatieven te ontplooien. De robuustheid van de inhoud wordt bevorderd door in een zo vroeg mogelijk stadium van een proces van gebiedsontwikkeling alle vooraf denkbare en tijdens het proces groeiende ideeën op te sporen. Die ideeën kunnen overal en altijd geboren worden, zodat een brede en intensieve participatie wenselijk is en dat bevordert weer de acceptatie. Dit pleit ervoor om ook ruimte te geven aan burgers en ondernemers als experts met veel praktische en lokale kennis, wat een andere insteek is dan inzetten als ‘draagvlakmachine’. Omdat vooraf niet bekend is wie met ideeën, interessante gezichtspunten, argumenten of emoties zal komen, moet het proces een open karakter hebben, wat wil zeggen dat actoren vrije toegang hebben om mee te kunnen doen.

In een gebied kunnen zeer veel actoren betrokken zijn, zowel overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties als individuele burgers. Een zo open mogelijk proces is gewenst, maar lijkt niet realiseerbaar door het grote aantal potentiële actoren. De eerste vraag die zich dan voordoet is wat er mogelijk is om het proces toch werkbaar te doen zijn. Dat kan door te differentiëren naar intensiteit van betrokkenheid. Een klein deel van de actoren, dat een afspiegeling vormt van wat er speelt in het gebied, zal intensief meewerken. De andere actoren krijgen de mogelijkheid om inbreng te leveren wanneer het hen goeddunkt. Geredeneerd vanuit het criterium ‘robuuste inhoud’ wordt nagegaan uit welke hoeken inbreng te verwachten valt. Dan kan worden bereikt dat, ook al doet niet iedere actor intensief mee, toch alle geluiden worden gehoord via niet-formele vertegenwoordigers van die invalshoeken. Achterliggende gedachte is dat een argument of idee slechts eenmaal hoeft te worden ingebracht. Actoren die niet intensief meedoen, worden op de hoogte gehouden en kunnen inbreng leveren wanneer zij daartoe de behoefte hebben. Dat geldt ook voor individuele burgers. Burgerparticipatie is belangrijk, niet alleen omdat burgers vaak unieke kennis hebben van situaties en mogelijkheden, maar ook omdat *betrokken* burgers belangrijk zijn voor een veerkrachtige maatschappij en voor een levende democratie. Een meer praktische uitwerking hiervan vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

De volgende vraag is: is de verwachting dat burgers zullen participeren wel realistisch? Willen zij participeren en hebben zij de mogelijkheden? In het algemeen blijken er weinig twijfels te zijn: volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid nemen burgers vaak initiatieven en bestaat de door de overheid gewenste ‘vitale samenleving’ allang. Een samenleving waarin mensen bereid zijn zich zonder concrete tegenprestatie in te zetten voor ‘de goede zaak’ bestaat al. Er zijn talloze voorbeelden op allerlei terreinen van participatie door burgers. Zij willen en kunnen, mits zij de zin ervan zien en vertrouwen hebben in de actoren waarmee moet worden samengewerkt. Het proces is dus essentieel. Burgers zijn vrijwilligers en willen niet als onbezoldigde werknemers worden ingezet: zij zijn alleen actief als ze daartoe uit zichzelf een aanleiding zien. En als zij daarvoor de tijd en middelen hebben. In deze context ligt er een taak voor de overheid om gunstige voorwaarden voor brede participatie te creëren.

Overheden krijgen in gebiedsontwikkeling een andere, tot nu toe minder gebruikelijke rol. De vraag die hier moet worden gesteld is: willen en kunnen overheden deze rol vervullen? Een zich terugtrekkende overheid die alles loslaat is feitelijk ondenkbaar omdat de overheid altijd een specifieke rol heeft, namelijk die van bewaker van de democratische spelregels en de toetsing van voornemens aan vastgelegde eisen en afspraken. Daarnaast kunnen zij, zoals hierboven aangegeven, burgers faciliteren en stimuleren. Het politiek bestuur heeft te maken met een ontwikkelingsproces, waaraan eenieder kan bijdragen. Het is ongewenst en het past niet bij de beoogde dynamische ontwikkeling als het resultaat van dat proces uiteindelijk wordt genegeerd door dat bestuur. Verwacht mag worden dat het bestuur zich flexibel opstelt en inspeelt op het proces door kaders aan te geven en zelf deel te nemen. Deelname aan een dynamisch samenwerkingsproces vergt een omslag die ook doorwerkt in de interne organisatie. Die deelname kan op praktische problemen stuiten als bijvoorbeeld veel gebiedsprocessen spelen binnen het eigen verantwoordelijkheidsgebied. Toch is het ook dan een voorwaarde dat de betreffende overheid bereikbaar is en snel kan reageren.

De specifiek bij gebiedsontwikkeling passende rol van de overheid is te karakteriseren als “balanceren tussen afstand en betrokkenheid” (Horlings et al., 2009). De nieuwe verhoudingen zijn nog lang niet uitgekristalliseerd en vertaald naar de praktijk. Participatie is nog in ontwikkeling en zeker coproductie is nog geen gemeengoed, maar we zien steeds vaker dat het kan, dat overheid, marktpartijen en burgers kunnen optreden als partners en gelijkwaardig kunnen samenwerken. Zo ontstaan “vitale gemeenschappen”, met uitzicht op een “veerkrachtige samenleving”, en “maatschappelijke democratie”. Er wordt zelfs gesproken van overheidsparticipatie, om te benadrukken dat de overheid niet noodzakelijk altijd het voortouw heeft. Onmiskenbaar nemen en krijgen burgers meer ruimte. Er zijn erkende voordelen. Waar burgers betrokken zijn, is er een grotere kans op maatwerk – door gebruik van “lokale kennis” – en is er een grotere kans op acceptatie en beweging.

5. Organisatie

5.1 Inleiding

Op grond van het uitgangspunt ‘samenwerken als partners’ is coproductie de geëigende participatievorm voor gebiedsontwikkeling (paragraaf 4.2). In dit hoofdstuk wordt besproken volgens welke principes dat kan worden georganiseerd.

De vraag wie daadwerkelijk zullen participeren wordt behandeld in paragraaf 5.2. Omdat er geen centrale actor is die vanzelfsprekend de leiding heeft, is het de vraag hoe het proces op gang kan komen. En wat eraan kan worden gedaan om een sfeer te creëren waarin actoren zich uitgenodigd voelen. Uit de netwerkbenadering leren we dat het gaat om het identificeren van cruciale actoren en arena's en het verbinden en koppelen van actoren en inzichten. De sociaal constructivistische benadering laat zien dat actoren alleen tot gedeelde inzichten kunnen komen als ze intensief interacteren. Bij gebiedsontwikkeling is sprake van een open uitnodiging die kan leiden tot een groot aantal deelnemers, wat lastig is te combineren met een intensief groepsproces. In hoofdstuk 4 werd betoogd dat juist die intensiteit van het proces, gecombineerd met criteria betreffende de spreiding van deelnemers qua achtergrond, de oplossing kan bieden – in de vorm van een kerngroep. Stakeholderanalyse of actoranalyse is een hulpmiddel om dit uit te werken en transparant te organiseren.

Het uitvoeren van een actoranalyse is geen eenmalige activiteit. Omdat gebiedsontwikkeling een open en langdurig proces is, zullen er naarmate de tijd voortschrijdt en de inhoud duidelijker wordt, actoren afhaken, terwijl anderen wellicht juist actief willen gaan participeren. Mits zij zich daartoe uitgenodigd voelen. Deze verschuivingen in de groep van actieve actoren vormen een extra complicatie. De onzekerheid die dit met zich meebrengt vraagt organisatorische voorzieningen die flexibiliteit garanderen, die passen bij een weinig gestructureerd proces en tegelijkertijd voortgang bewerkstelligen.

Een van de componenten van gebiedsontwikkeling is creativiteit: ‘ruimte voor inspirerende visies en ideeën’ (hoofdstuk 1). Die ruimte moet worden georganiseerd. Voor een creatieve uitwerking kunnen actoren gericht worden uitgenodigd en kunnen speciale bijeenkomsten worden georganiseerd. Tegelijk gaat het ook om de daadwerkelijke uitvoering van een pakket maatregelen in de loop van de tijd. Daartoe is aandacht nodig voor de rol van actoren die een sleutelrol spelen.

De vraag of en in welke vorm ondersteuning van de deelnemers aan het proces nodig en mogelijk is, wordt behandeld in paragraaf 5.3. Er spelen belangen en er zijn vaardigheden nodig die niet vanzelfsprekend aanwezig zijn bij de samenwerkende actoren. De vraag is of een van hen de organisatie- en uitvoeringstaken op zich kan nemen, of dat het beter is ter ondersteuning een begeleider (of team) van buiten aan te trekken. Bij deze taken horen ook activiteiten met betrekking tot communicatie en documentatie.

In paragraaf 5.4 komt de organisatie van de werkzaamheden aan de orde. Welke activiteiten moeten worden verricht, welke stappen gezet om in een gebiedsontwikkelingsproces voortgang te boeken? De ervaring met interactieve beleidsvorming heeft geleerd dat daar geen recepten voor bestaan, maar dat het beschikken over een handelingsperspectief helpt (Spaink, 2005). Dat wil zeggen: weten wat de volgende stap kan zijn en hoe die uitgevoerd zou moeten worden. Analytisch gezien bestaat er zo'n logische volgorde van stappen. Echter, bij een proces dat gekenmerkt wordt door communicatie, voortdurende veranderingen en de daarbij horende onzekerheden, zal het verloop niet lineair zijn.

5.2 Organiseren van de participatie

Initiatiefnemers

Doorgaans komt een initiatief alleen van de grond als er een zekere mate van urgentie is, als er een ‘opgave’ ligt. Een aanleiding voor gebiedsontwikkeling kan een maatschappelijke opgave met een ruimtelijke weerslag zijn. Belangen raken elkaar en zijn zodanig vervlochten, dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid: een breed gedragen wil en gevoel van urgentie zijn dan nodig om het vraagstuk op te lossen. Het kan gaan om opgaven van velerlei aard. Soms betreft het een sectoraal beleidsdoel (waterberging of adaptatie, het ruimtelijk inpassen van windmolens of infrastructuur), soms het aanpakken van een problematisch verschijnsel (verrommeling tegengaan, bevolkingskrimp, achteruitgang van woonwijken), soms de wens een bestaande situatie te verbeteren (een kwaliteitsimpuls, vitalisering platteland, brede plattelandontwikkeling). Als er toch al een of meer ingrepen zullen plaatsvinden, kan dat gegeven worden benut om aandacht te geven aan de integrale ontwikkeling van het betreffende gebied, door kansen te creëren en te benutten. In hoofdstuk 2 bleek dat de reikwijdte van vraagstukken steeds meer wordt verbreed tot een gebied. Als de ‘probleemeigenaar’ – dat wil zeggen de actor die de verantwoordelijkheid draagt voor de opgave of deze op zich neemt – de wederzijdse afhankelijkheden onderkent of kansen ziet, ligt het voor de hand dat hij degene is die het initiatief neemt. Op grond van eigen inzicht of op basis van wetgeving. Ook is het mogelijk dat samenwerking wordt afgedwongen door actoren die zien wat de gevolgen van een initiatief voor een gebied kunnen zijn. De initiatiefnemer betreft dan op grond van een voorlopig beeld van wat er mogelijk is andere belanghebbenden, waardoor een *voorlopige* kring van belanghebbenden ontstaat. Deze actoren vormen de *initiatiefgroep* die in eerste instantie het proces kan organiseren. Deze groep heeft als taak een uitnodigende tekst (een startdocument) op te stellen en naar buiten te brengen om actoren te mobiliseren. Of actoren zich aangesproken zullen voelen door deze *voorlopige probleemstelling* hangt sterk af van de gekozen formulering. Een formulering kan in een bepaalde richting wijzen of juist heel open zijn. Om ongewilde ‘framing’ te voorkomen is het daarom wenselijk dat in de initiatiefgroep verschillende invalshoeken vertegenwoordigd zijn. De gewenste spreiding is behandeld in paragraaf 4.3.2.

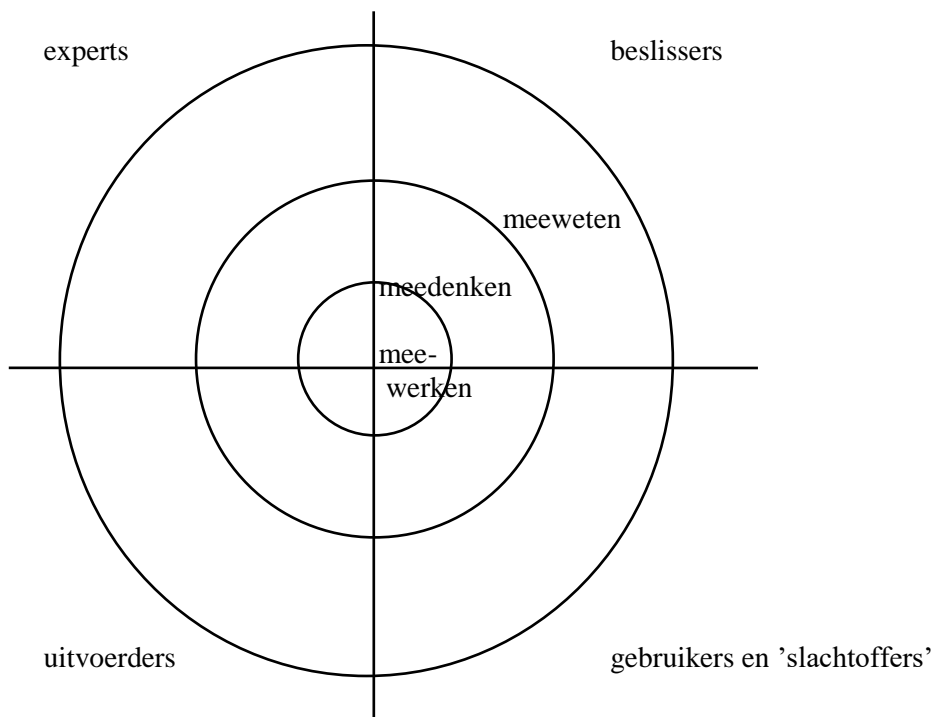
Kerngroep

Conform het concept van gebiedsontwikkeling worden in principe alle denkbare actoren (overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen) uitgenodigd (VROM, 2006a, p12). Het kan blijken dat er veel actoren belangstelling hebben om te participeren. Om tot gedeelde inzichten te komen is echter intensieve samenwerking noodzakelijk (Noordegraaf, 2002). Uitsluiting is ongewenst, maar samenwerking van erg veel actoren is vrijwel ondoenlijk. Een selectie van actoren is onvermijdelijk, maar lijkt in tegenspraak met de gedachte dat ‘alle geluiden gehoord moeten worden’. In het voorgaande hoofdstuk werd als mogelijke oplossing hiervoor genoemd: differentiatie in *intensiteit* van meedoen. Een intensieve betrokkenheid kunnen niet alle actoren opbrengen en dat is ook niet nodig. In het algemeen zullen sommige actoren gelijkkluidende ideeën en argumenten inbrengen. Doel is zo veel mogelijk inhoudelijke informatie te vergaren, los van de vraag wie dat inbrengt. Het streven is er daarom op gericht uit elk aandachtsgebied een actor uit te nodigen om intensief mee te doen. De initiatiefgroep moet verkennen welke aandachtsgebieden naar verwachting een rol zullen spelen en welke actoren daaraan verbonden zijn. Uit die verzameling kan een *kerngroep* worden samengesteld van actoren die bereid zijn intensief mee te doen en met elkaar de visieontwikkeling ter hand te nemen. Alle overige actoren kunnen worden

geraadpleegd of eigener beweging inbreng leveren. De leden van de kerngroep kunnen zich inwerken in de brede problematiek (wat er zoal leeft aan ideeën en inzichten) door interviews te houden met deze laatste (grote) groep actoren.

Actoranalyse

Er moet worden ontdekt welke bijdrage de verschillende actoren kunnen leveren in termen van kennis, kunde, geld en toepassing van regelgeving. Om per aandachtsgebied na te gaan welke actoren zouden kunnen participeren, kan een actoranalyse worden uitgevoerd, een vorm van stakeholder analysis (Mitchell et al., 1997). Een actoranalyse geeft inzicht in de actoren in het werkveld. Hier gaat het om de inbreng van inzichten en argumentaties in een visieproces. Daarmee wordt deze actoranalyse onderscheiden van een variant die ook bekend staat als krachtenveldanalyse, waarbij actoren worden ingeschat op hun belang, invloed en macht, etc. (Min. Van Algemene Zaken, 2011). De actoranalyse wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de 'schietschijf', zoals die werd geïntroduceerd door de Adviesunit Resultaatgericht Beleid (1999). Een inmiddels beproefd hulpmiddel voor een brainstormsessie, dat kan worden gebruikt in de voorlopige initiatiefgroep (Ministerie van Algemene Zaken, 2011). Deze 'schietschijf' bestaat uit een assenkruis met vier kwadranten en concentrische cirkels. In de *kwadranten* worden verschillende typen betrokkenheid onderscheiden (bijvoorbeeld beslissers, deskundigen, initiatiefnemers en gebruikers). Beslissers zijn bijvoorbeeld overheden en potentiële initiatiefnemers. Deskundigen of experts kunnen technisch en wetenschappelijk deskundigen zijn, maar ook ervaringsdeskundigen of kenners van een situatie, zoals bewoners. Verder zijn er mensen die actief moeten bijdragen aan de realisatie van ideeën en mensen die de gevolgen daarvan in positieve of negatieve zin ondergaan. In drie *concentrische ringen* worden de actoren ingedeeld naar intensiteit van betrokkenheid (Treffinger et al., 1982).



Figuur 5.1.

De 'schietschijf' (Adviesunit Resultaatgericht Beleid, 2000). In de binnenring de actoren die intensief meewerken (deelnemen in het kernteam), in de tussenring de te consulteren actoren die af en toe meedenken en in de buitenring de actoren die op de hoogte worden gehouden en mogen interveniëren ('meeweten').

Centraal staat een kerngroep, die intensief aan het ontwikkelingsproces zou moeten deelnemen. Deze groep wordt omringd door actoren die van tijd tot tijd geconsulteerd kunnen worden en tenslotte door alle anderen die frequent op de hoogte worden gehouden en uitgenodigd worden om inbreng te leveren zodra zij daartoe de behoefte voelen. Deze driedeling wordt aangeduid als de trits *'meewerken – meedenken – meeweten'*. Om de gewenste spreiding van inbreng te bereiken, kunnen conform het voorgaande hoofdstuk (paragraaf 4.3.2) invalshoeken als hulpmiddel worden gebruikt. Te denken valt dan aan de relevante ruimtelijke functies en aspecten, uiteenlopende disciplines en sociale en culturele achtergronden van actoren. Het is mogelijk dat een actor in meerdere categorieën tegelijk valt. Dat is niet erg, omdat het er om gaat zo weinig mogelijk over het hoofd te zien.

Benadrukt moet worden dat alle onderscheidingen die hier worden gemaakt alleen bedoeld zijn als hulpmiddel voor het organiseren van het ontwikkelingsproces. Tegelijk is actoranalyse een 'vervoermiddel' voor het op gang brengen van het argumentatieve proces: de actoren gaan met elkaar nadenken over mogelijkheden en aspecten. Als duidelijk is welke groepen van actoren vertegenwoordigd zouden moeten zijn, kan de initiatiefgroep overleg organiseren tussen soortgelijke actoren over de vertegenwoordiging of bepaalde categorieën uitdrukkelijk uitnodigen voor deelname aan de intensief samenwerkende kerngroep. Vervolgens wordt het werk van de initiatiefgroep overgenomen door de kerngroep.

Dynamiek

De ontwikkelingsrichting staat niet te voren vast, zodat op voorhand niet duidelijk is welke aspecten en belangen in het geding zullen zijn en dus ook niet welke actoren daadwerkelijk zullen deelnemen aan het proces. Tegelijk zijn het de samenwerkende actoren die de ontwikkelingsrichting bepalen. Naarmate het proces vordert, zullen sommige actoren die aanvankelijk actief participeerden zich terugtrekken in een wakende ('meedenken') of een meer passieve rol ('meeweten'). Omgekeerd zullen er actoren zijn die aanvankelijk op afstand bleven, maar later willen 'meewerken'. De groep zal derhalve gaandeweg van samenstelling veranderen. Een proces waar actoren zonder bezwaar uit kunnen stappen of laagdrempelig bij kunnen aansluiten, ligt voor de hand. De actoranalyse moet regelmatig worden *geactualiseerd*, omdat de werkelijkheid voortdurend in beweging is. De ontwikkeling van een gebied vergt veel tijd en in die tijd zullen inhoudelijke keuzes worden gemaakt en bovendien zullen zich exogene veranderingen voordoen, die van invloed zijn op de ontwikkeling. Denk aan demografische ontwikkelingen, of de economische conjunctuur.

Een aandachtspunt voor alle afzonderlijke deelnemers is dat goed met de eigen *achterban* moet worden gecommuniceerd. De actoren die aan het overleg deelnemen, zijn in veel gevallen formeel of informeel vertegenwoordigers van een overheid, organisatie, bedrijf of groep. Hun achterbannen moeten meegroeien met het proces door erover mee te denken. Een complicatie is dat een 'gebied' vaak in meer dan één gemeente ligt, of zelfs in meer dan één provincie en dat er verantwoordelijkheden van waterschappen aan de orde kunnen zijn. Geen enkel bestuur is dan exclusief verantwoordelijk. Als in een gebiedsontwikkelingsproces meerdere overheden betrokken zijn, kan 'bestuurlijke drukte' de dynamiek van het proces in de weg staan. Niet alleen moet elk van die overheden de interne organisatie afstemmen op de dienstbaarheid aan dit soort processen (onder meer delegatie van bevoegdheden), maar ook moeten de betrokken overheden onderling afstemmen om patstellingen te voorkomen. Als frequente, althans tijdige afstemming wordt georganiseerd, kan dat de remmende werking van gedeelde verantwoordelijkheden beperken.

Inbreng van buitenaf

Behalve binnen het door betrokken actoren ‘omringde’ kernteam is er een rijk palet aan mogelijkheden om ontmoeting en gesprek te stimuleren, zoals het organiseren van tijdelijke werkgroepen, commissies en workshops. Bijvoorbeeld om in te spelen op ontwikkelingen van buitenaf, zoals nieuwe trends of plotselinge veranderingen. Om vernieuwing te bewerkstelligen kan het goed zijn als er lopende het proces ook af en toe ‘buitenstaanders’ aanschuiven. In dit verband wijzen Verwest et al. (2005) erop dat het voor de benodigde creativiteit belangrijk is “*verrassende ontmoetingen*” te organiseren waaraan een brede groep uit verschillende sectoren deelneemt. De confrontatie van inzichten uit alle denkbare gezichtshoeken kan leiden tot onverwachte oplossingen. Van buitenaf kunnen creatieve ontwerpers en onafhankelijke denkers voor extra inspiratie zorgen. Zo kunnen nieuwe functionele combinaties tot stand komen. Verschillende werkwijzen, zoals de ‘Charette⁴ designworkshop’ (www.participatiewijzer.nl) zijn hiervoor bedacht. Bij deze aanpakken spelen visuele hulpmiddelen een grote rol. Ervaren tekenaars schetsen een gebied zoals dat eruit zou zien als de ideeën die door de deelnemers worden aangedragen gerealiseerd zouden worden. Dergelijke vormen van ontwerpend onderzoeken (zie 6.2.3) stimuleren de creativiteit.

Oog voor realisatie

Naast de genoemde categorieën actoren die voor inhoudelijke inbreng kunnen zorgen, vergen ook andere aspecten aandacht. Zo wijzen Verwest et al. (2005) erop dat vroegtijdig aandacht moet worden besteed aan realisatie. Zonder actoren die kunnen *investeren* is er geen ontwikkeling. Dit verwijst naar het derde criterium voor participatie: beweging (paragraaf 4.3.1). Ook is er een rol weggelegd voor het politiek bestuur dat een rol heeft bij de *democratische legitimatie* en daarom achter de keuzes moet kunnen staan. Omdat het gaat over het gebruik van de ruimte zijn de resultaten onderworpen aan democratische besluitvorming, zij zullen door bijvoorbeeld een gemeenteraad moeten worden bekrachtigd. Dat kan alleen als bestuurders en volksvertegenwoordigers actief en continu betrokken zijn bij het proces, omdat zij alleen dan kunnen meegroeien met de gedachtenontwikkeling. Wanneer regels gewenste ontwikkelingen in de weg lijken te staan, kan soms in overleg met de overheid tot werkbare interpretaties van die regels of van eerdere afspraken worden gekomen. Voor een gezaghebbende interpretatie en toepassing is de overheid nodig (van Buuren et al., 2009). Een koppeling tussen volksvertegenwoordiging en het ontwikkelingsproces is dus noodzakelijk. De politiek moet invloed kunnen en willen uitoefenen en omgekeerd moeten de andere deelnemers begrip ontwikkelen voor de politieke invalshoeken. Een dergelijk proces van gemeenschappelijke beeldvorming is niet vreemd aan, maar in wezen juist de kern van het politieke proces (Soeterbroek, 2002).

⁴ Een Charette is een werkvorm die is ontwikkeld om in beperkte tijd met een groot aantal betrokkenen en deskundigen in een creatief proces voorstellen te ontwerpen. In een periode van enkele dagen wordt nagedacht over de potenties van een gebied. Er worden ideeën verzameld, gesorteerd en op bruikbaarheid getoetst. Daarbij zetten deskundigen met hun kennis de discussies ‘op scherp’.

Democratische verankering

Het risico bestaat dat het proces van gebiedsontwikkeling losgekoppeld raakt van formele besluitvorming. Als ‘formele’ beslissers niet betrokken zijn bij dat proces, kunnen zij door de uitkomsten worden verrast. Daarom moet de verhouding tussen participatieve en representatieve democratie apart worden georganiseerd. Volksvertegenwoordigers zouden in het proces ‘meegenomen’ moeten worden, zodat zij in hun eigen afwegingen gebruik maken van de inzichten uit het proces. Een mogelijkheid is het (vanuit de gebiedsontwikkeling) organiseren van terugkoppelingsmomenten naar de volksvertegenwoordigers. Een andere mogelijkheid is dat zij participeren in het proces (Edelenbos en Klijn, 2005).

Actoranalyse met behulp van de ‘schietschijf’ stapsgewijs

Dit is een manier om na te gaan wie wanneer bij het project betrokken zou moeten worden. Doel is een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, op verschillende momenten.

In de voorfase om een globaal beeld te krijgen door welke brillen je kunt kijken, met als doel het voorkomen van blinde vlekken. Na de start om een compleet beeld te krijgen van actoren die betrokken moeten zijn. In de loop van het proces om op basis van de gemaakte keuzes te bekijken wie relevant zijn voor de fase die dan ingaat.

De eerste uitvoerige actoranalyse wordt gedaan aan het begin van de verkenning. Het uitgangspunt is dan de voorlopige beschrijving van de gebiedsproblematiek. De analyse verloopt in een aantal stappen.

1. benoem invalshoeken van waaruit je naar het gebied kunt kijken (bijvoorbeeld zakelijk belang, output, geluidshinder, sociale cohesie).

- noem in dit stadium nog geen concrete personen, groepen of organisaties
- alle inbreng is goed
- dat kan oplopen tot tien tot vijftien goed te onderscheiden invalshoeken

2. benoem sub-invalshoeken

- kijk waar categorieën nog onder te verdelen zijn
- misschien wel dertig tot vijftig uiteindelijke invalshoeken

3. noem relevante organisaties of spraakmakende personen per sub-invalshoek.

4. let op:

- hebben we de uiteindelijke 'slachtoffers' van veranderingen?
- hebben we ook de mensen 'achter de koepelorganisaties'?
- hebben we alle instanties die bevoegdheden hebben op grond van procedures?

Deze stappen leveren vaak een lange lijst op van namen en organisaties die een relatie hebben met het gebied. De ‘schietschijf’ kan de organisator helpen met ordenen door globaal te bepalen wat het belang van deze actoren bij het gebied is en door na te denken over de mate waarin de verschillende actoren betrokken moeten worden.

5. De belangen worden weergegeven in het assenkruis, dat de basis vormt van de ‘schietschijf’. De kwadranten zijn uitsluitend bedoeld om geen categorieën over het hoofd te zien. In de kwadranten vullen we in:

- beslissers: actoren die beslissingen nemen over veranderingen
- gebruikers en slachtoffers: actoren die het resultaat gebruiken of er de gevolgen van ondervinden
- uitvoerders: de actoren die een rol spelen in de realisatie
- experts: bijvoorbeeld wetenschappers, kenners van het veld, analogiedeskundigen.

De witte vlekken blijken vanzelf en zijn makkelijk aan te vullen in de discussie.

6. De cirkels die de kwadranten doorsnijden geven de rol die de actoren zullen spelen.

- *meewerkers* (de eerste cirkel rond het project): de actoren die intensief mee zullen werken.
- *meedenkers* (de tweede cirkel): de actoren waarvan het kernteam een bepaalde inhoudelijke inbreng wil krijgen, bijvoorbeeld de personen die geïnterviewd gaan worden.
- *meeweters* (de buitenste cirkel): de actoren in deze cirkel spelen geen actieve rol in het project, maar ze moeten wel op de hoogte gehouden worden van de vorderingen en uitgenodigd worden zich te melden als ze inbreng willen leveren.

5.3 Ondersteuning

De rol van procesbegeleider

Binnen de kerngroep moeten afspraken worden gemaakt, onder meer over welke actor welke rol neemt en wie waarop aanspreekbaar is. Sommige rollen zijn vanzelfsprekend, over andere moet worden overlegd. Zo zijn er verantwoordelijkheden – en daarmee rollen – die in procedures vastliggen. Ook moet een van de overheidspartijen verantwoordelijk kunnen zijn voor te nemen besluiten. De eerste vraag die zich voordoet in een proces tussen partners is: wie neemt het voortouw, wie neemt de leiding in het proces? Het gaat om het verbinden van autonome actoren met heel verschillende perspectieven (Hendriks et al., 2005). En er moet in redelijk tempo voortgang worden geboekt, omdat anders actoren zullen afhaken. Het proces mag niet verzanden. Het lijkt voor de hand te liggen dat de initiatiefnemer deze rol zal nemen maar het is de vraag of dat verstandig is. Een risico is dat het proces stagneert als gevolg van onenigheid of gebrek aan onderling vertrouwen. Het risico dat er actoren zijn die de trekker niet neutraal genoeg vinden is groot, wie de functie ook vervult. Bijvoorbeeld als deze naar het oordeel van een actor meer aandacht besteedt aan andere belangen dan aan de zijne. Dat geldt ook voor de overheid, die bijvoorbeeld belangen kan hebben via het grondbedrijf. Onderling vertrouwen is noodzakelijk om kennis te delen om in gezamenlijkheid nieuwe oplossingen te vinden (Goverde en Lako, 2005). De initiator is dus niet vanzelfsprekend de trekker, maar wel een belangrijke belanghebbende, die bovendien gedurende het hele proces zal blijven meedoen. Omdat ook de andere partners belanghebbend zullen zijn, ligt het voor de hand om de oplossing te zoeken buiten deze kring. Gedacht kan worden aan een onafhankelijke procestrekker of procesbegeleider.

Het ‘twee petten probleem’

Dit probleem kan zich bij gebiedsontwikkeling bijvoorbeeld voordoen als een gemeente de rol van trekker op zich willen nemen, ondanks het feit dat een gemeente zowel privaatrechtelijk (als grondeigenaar, openbare ruimte) als publiekrechtelijk (planologische procedures) betrokken kan zijn. Deze typische overheidsrollen zijn in de praktijk lastig te scheiden van de faciliterende trekkersrol. Hier is sprake van het dilemma, dat in een evaluatierapport van het LEI ook op rijksniveau wordt gesignaleerd door Selnes (2003): *“Het lijkt duidelijk dat er een spanning is tussen LNV als kaderstellend apparaat waar anderen zich aan dienen te houden, en LNV als een facilitator die anderen in staat stelt om beter te functioneren”*. Daarmee is nog niet gezegd dat het onmogelijk is. Bijvoorbeeld kan bij de MER-procedure een overheid zowel de rol van initiatiefnemer als die van bevoegd gezag vervullen. In dat voorbeeld is echter wel sprake van wettelijk geregelde rollen, waarbij dus duidelijk is aan welke eisen voldaan moet worden. Een begeleider kan wel worden aangesteld door de initiator, maar niet in een relatie van opdrachtgever – opdrachtnemer (Rubinstein, 2005).

In de praktijk en in de literatuur zijn – niet alleen voor gebiedsontwikkeling – pleidooien te vinden om bij grote projecten gezamenlijk een onafhankelijk procesbegeleider aan te stellen (Voogd en Woltjer, 1995). Deze tussenpersoon wordt aangeduid als ‘vrije actor’, ‘facilitator’, ‘makelaar’, ‘procesbegeleider’, ‘procesadviseur’ of ‘procesarchitect’. De laatste betiteling, ‘procesarchitect’, wordt door in ’t Veld (1995) geïntroduceerd als iemand die vorm geeft aan complexe besluitvormingsprocessen waaraan veel verschillende actoren een bijdrage leveren. Een nadere uitwerking vinden we in de dissertatie van Klaassen (1995) die spreekt van een katalytische rol in een complex proces. Hij schetst de rol als bemiddelaar die mensen verbindt, maar daarvoor ook informatie of analyses met elkaar verbindt. Een creatief

inhoudelijke rol die kan worden vervuld door een persoon, maar ook door een team. Rond de opkomst van interactieve beleidsvorming werden bij verschillende ministeries, zoals bij Verkeer en Waterstaat, procesbegeleiders aangesteld (onder meer bij de Adviesunit Resultaatgericht Beleid) om projectleiders te adviseren. De Raad voor het Openbaar Bestuur wees in die periode op het belang van deugdelijk procesmanagement en stelde: *“Met name bij gelijkwaardigheid van partijen kan het bestuurlijk proces gediend zijn met het aanstellen van een onafhankelijk procesmanager of netwerkmanager”* (Raad Openbaar Bestuur, 1997 p. 35). In 2009 doet het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in een evaluatie van gebiedsprojecten in het landelijk gebied nog nadrukkelijk de aanbeveling een procesbegeleider aan te stellen. Een procesbegeleider die niet bepalend optreedt, maar faciliterend en die ook informatie kan verzamelen ten behoeve van de besluitvorming (Kortstee et al., 2009).

Vrij algemeen wordt gepleit voor een onafhankelijk procesbegeleider – een buitenstaander. In veel gevallen echter bepaalt de aanleiding voor gebiedsontwikkeling (de ‘opgave’), het wettelijk kader of de financiering in hoge mate de rolverdeling. Het is dan lastig om het principe van ‘samenwerken als partners’ vol te houden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), het fonds voor het programma “Recreatie om de stad”, het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT), of het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In dergelijke situaties heeft de beleidsverantwoordelijke actor bijna vanzelfsprekend een zwaardere rol dan anderen, hetgeen niet gemakkelijk is te verenigen met de rol van faciliterend begeleider. Door deze dominantie zal ook gemakkelijk het beeld kunnen ontstaan dat het deze actor meer gaat om *inpassing* van beleid (bijv. infrastructuur) *in* een gebied dan om *ontwikkeling van* een gebied. Er zijn dus goede redenen om de procesbegeleiding uit handen te geven.

Gezien deze problematiek en gezien de bijzondere rol van de overheid (paragraaf 4.5) verdient het oprichten van een instituut voor procesbegeleiding – als variant op de door Klaassen (1995) gedane suggestie deze rol onder te brengen bij een planbureau (SCP of CPB) of de WRR – in overweging te worden genomen.

Taken van de procesbegeleiding

De rol van de procesbegeleider is intensief en omvangrijk en stelt daarom hoge eisen. Hij heeft inhoudelijke zowel als procestaken, voortvloeiend uit “het voortouw nemen”, “de spil in het proces” en “een zorgvuldige aanpak”. *Inhoudelijk* ordent hij de materie, bepaalt de volgorde van stappen en geeft argumenten een plaats. Hij moet kunnen monitoren, gaten signaleren, problemen agenderen en beschikken over veel inlevingsvermogen. Indien nodig moet hij aanvullende activiteiten entameren. Daarnaast of daarmee in samenhang is hij degene die de resultaten kan evalueren. Hij is gericht op waardecreatie. Zorgen dat ideeën doordacht en soms aangescherpt worden. Dat alles vereist analytisch inzicht en kennis van methoden en technieken. *Procesmatig* bewaakt hij de onderlinge relaties. Hij moet goed weten wat de belangen en problemen van de participanten zijn. Hij kan actoren met elkaar in verbinding brengen om een initiatief verder te helpen. De procesbegeleider is degene die de onderhandelende partijen begeleidt naar het nemen van besluiten die voor zo veel mogelijk partijen winst opleveren of tenminste acceptabel zijn. Hij faciliteert de onderhandelingen als onafhankelijke en helpt bij het overbruggen van tegenstellingen. Daarnaast onderhoudt hij de relatie met de omgeving, de actoren in de buitenste cirkels. Tenslotte draagt hij zorg voor het documentatiesysteem, waarin de gezamenlijk verworven kennis wordt vastgelegd.

Gezien de omvang van de taken en de benodigde vaardigheden zal deze rol in voorkomende gevallen vervuld moeten worden door een team.

De begeleiding van deelprojecten

Rond de realisatie van in de visie passende projecten komen de onderlinge verhoudingen anders te liggen. Die projecten zullen door de initiatiefnemers daarvan ter hand worden genomen, dan zijn er duidelijke eerstverantwoordelijken die de projecten zullen trekken. Zij kunnen hun projecten op interactieve wijze verder uitwerken (Spaink, 2005). Tussen deze deelprojecten is dan een vorm van coördinatie wenselijk om te bewerkstelligen dat ze zo goed mogelijk op elkaar zijn afgestemd en recht doen aan de visie. Er is dus een projectenagenda, een soort ‘programma’ van deelprojecten. Om het beoogde resultaat te bereiken zou een ‘*programma-manager*’ kunnen worden aangesteld, die zich niet alleen richt op de afstemming tussen de visie en de projecten, maar ook op afstemming tussen de projecten onderling. Ook hij heeft geen hiërarchische bevoegdheden. Hij moet zich richten op de interactie tussen de projectleiders en met de kerngroep met als doel het risico van tegenstrijdige resultaten te verminderen. Dat risico is niet denkbeeldig, want de activiteiten zijn autonoom en gaan elk voor eigen succes. Dat is al moeilijk genoeg, onder meer omdat elk van de deelprojecten op zich weer complex kan zijn. De programmamanager overlegt bilateraal met de projectleiders en kan zo nodig een overleg tussen hen organiseren. Dat biedt de kans om moeilijke dilemma’s te expliciteren en creatief op te lossen. Het is belangrijk dat de programmamanager meedenkt met de projectleiders en hen helpt succes te boeken: daarmee wordt de bereidheid bij de projecten groter om te zoeken naar oplossingen als zich dilemma’s voordoen (Licht, 2005).

Communicatie

De dynamiek stelt eisen aan de (organisatie van de) communicatie. Omdat zeker in het begin van het proces niet duidelijk is welke kant het uit zal gaan, is het vanzelfsprekend niet mogelijk van meet af aan alle actoren, die uiteindelijk ook inbreng kunnen en willen hebben, aan tafel te hebben. Actoren moeten tijdig in de gaten hebben wanneer zij kunnen bijdragen en vooral als zij intensiever gaan bijdragen, moeten zij – om vertraging te voorkomen – zo goed mogelijk op de hoogte zijn van hetgeen aan de orde is. Dan kan toetreding tot het kernteam soepel verlopen. Het is daarom een taak voor het kernteam om de aandacht van de geïnteresseerde actoren in de omgeving vast te houden door ze voortdurend op de hoogte te stellen van de vorderingen. Alleen door voortdurend *contact* is voeling houden en afstemming goed mogelijk. Communicatieplannen zijn daarvoor wellicht een basis, maar doorgaans te star (PMR, 2002). Vanzelfsprekend zijn geplande informatiebulletins een goede basis voor de communicatie met actoren die niet of slechts incidenteel betrokken zijn, maar om mensen te betrekken is echt contact nodig op de momenten dat daar reden voor is. Bij voorkeur in de vorm van gesprekken, omdat het gaat om bedoelingen en niet om de verwoording, niet om wat er precies opgeschreven staat. Geschreven tekst kan gemakkelijk leiden tot misverstanden (van Woerkum, 2003).

Desondanks is *documentatie* belangrijk als communicatiemiddel. Documenten, zoals een startnotitie en tussenrapportages, geven houvast en zijn het geheugen waarin verzamelde informatie en afspraken worden vastgelegd. Het proces is niet vrijblijvend. Alle aspecten die aan de orde komen moeten worden meegenomen om recht te doen aan de inbreng, om inspanningen te honoreren door ze te verwerken. Dat draagt bij aan de betrokkenheid. Documentatie is een structuurbepalend element bij een langlopend proces als gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd moet hetgeen wordt vastgelegd voldoende ruimte voor actoren open laten.

5.4 Opbouw van het proces

5.4.1 De ontwikkelingsrichting

De richting en mogelijkheden van de ontwikkeling van het gebied moeten worden verkend. De deelnemende actoren zullen daar verschillende gedachten over hebben. De kern van het proces is deze ideeën bij elkaar te brengen en verder te ontwikkelen tot een visie op het gebied. Bij de start van het proces is er alleen een voorlopige probleemstelling. Ook al zal de opgave sturend zijn, bij gebiedsontwikkeling staat de vraag “welke ruimtelijke ontwikkeling is in dit gebied gewenst?” centraal. Met daaraan verbonden de vraag welke vraagstukken in samenhang kunnen worden aangepakt. Vanzelfsprekend is er geen onbeperkte keuzevrijheid. De visie moet passen in de context, die mede bepaald wordt door autonome ontwikkelingen zoals demografische ontwikkelingen, of de toekomst van een lokaal dominante bedrijvigheid. Er zijn ook beperkingen of randvoorwaarden: een voorgeschiedenis en fysieke, sociale en institutionele gegevens. Een gebied is nooit leeg, er vinden al allerlei activiteiten plaats en er zijn actoren met plannen. Een daarvan is de aanleiding of opgave die tot het initiatief leidde. Welke ontwikkeling gewenst is, hangt af van de aard en potenties van het gebied, waarin dit gebied zich onderscheidt van andere gebieden en wat de mogelijkheden zijn die passen bij dit gebied. Als het om een woonwijk gaat zijn die mogelijkheden van heel andere aard dan wanneer het landelijk gebied betreft. Een wervend en samenbindend thema, kenmerk of identiteit van een gebied kan richting geven. Soms spreekt bijna vanzelf wat dat kan zijn, is het niet moeilijk de eigenheid van een gebied te doorgronden en daarop voort te bouwen. Dan kan door de toevallige aanwezigheid van natuurlijke of culturele gegevens een samenbindende noemer worden gevonden. Soms ook moet iets nieuws worden bedacht. Een verhaal dat mensen raakt en mobiliseert kan hen in beweging brengen. Met verbeeldingskracht kunnen nieuwe ontwikkelingen op gang komen. Met ‘een punt op de horizon’ kan een visie ontwikkeld worden.

Unieke gebiedskenmerken

Het karakter van een gebied, de kenmerken en kwaliteiten die er door mensen aan worden toegekend, kunnen een bindend thema zijn voor gebiedsontwikkeling. Naast een kenmerkend landschap of cultureel erfgoed kan bijvoorbeeld ook geschiedenis of traditie een bindend thema vormen of ondersteunen. De gemeente Noordoostpolder koestert de ontstaansgeschiedenis en wil voortbouwen op de kwaliteiten van het oorspronkelijke concept om zo de *eigenheid* en authenticiteit van het gebied te behouden (Gemeente Noordoostpolder, 2002). Soms ook is het een *contrast* dat kan worden benadrukt, zoals het landelijke Waterland tegenover de stad Amsterdam. Door het bijzondere van een gebied te benadrukken, kan men bijvoorbeeld inspelen op recreatie en toerisme. “*Er zit geld in streken*” (Simon, 2005, p. 170). Een ander type voorbeeld is de regio Eindhoven die wordt gezien als regio van technologische innovaties. Dat biedt een kans om hightech investeringen aan te trekken (PBL, 2011).

Er zijn meestal meerdere mogelijkheden voor de uitwerking. Dat zijn de alternatieven waaruit gekozen moet worden. De voorkeuren zullen in het algemeen uiteenlopen. In dit keuzeprocess is interactie tussen belanghebbenden een noodzaak. In het ideale geval kan een visie worden ontwikkeld, waarin alle partijen zich kunnen vinden. Is eenmaal een richtinggevende visie ontwikkeld, dan kan die functioneren als afwegingskader voor nieuwe initiatieven. De visie is een wenkend perspectief dat actoren in beweging brengt. Het gaat niet om een allesomvattend plan waarin de weg naar een punt op de horizon precies is uitgestippeld. Een dichtgetimmerd ‘masterplan’ past bij het idee van een maakbare wereld, de werkelijkheid is anders. Immers,

de ontwikkeling van een gebied vergt tijd en in die tijd zullen zich onverwachte, deels exogene veranderingen voordoen, die van invloed zijn op de ontwikkeling. *Snel veranderende omstandigheden kunnen bepalend zijn.* Een voor de hand liggend voorbeeld hiervan is een economische crisis. De voorspelbaarheid van de ontwikkeling van een gebied is gering. Toch is een gezamenlijk toekomstbeeld nodig om naartoe te werken, waarbij onzekerheden met open vizier tegemoet worden getreden.

Onzekerheid⁵

De ontwikkeling van een gebied hangt af van een aantal factoren. Een gebruikelijke aanpak om hiermee rekening te houden, is voor deze factoren marges in te schatten waarbinnen ze zich waarschijnlijk zullen ontwikkelen. Daarmee kunnen scenario's worden ontwikkeld. Het wordt al moeilijker als er door incidenten schokken optreden in die ontwikkeling, bijvoorbeeld door wijziging in de handelsstromen, door nieuwe technologische ontwikkelingen of door veranderde prioriteiten. Dan is het een mogelijkheid om te proberen met voorzieningen incidenten op te vangen: 'veerkrachtige planning'. In de werkelijkheid kunnen we niet alle incidenten voorzien, omdat we niet alle determinanten van veranderingen kennen. Zo was de invloed van bijvoorbeeld ICT-ontwikkelingen op diverse terreinen onvoorspelbaar en zal dat misschien nog enige tijd blijven. Iets soortgelijks geldt voor de financiële crisis met o.a. vergaande gevolgen voor de woningmarkt.

Om ongewenste verrassingen of het onbenut laten van kansen zo veel mogelijk te voorkomen, is het van belang voortekenen van relevante veranderingen in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en de mogelijkheid te creëren het plan aan te passen ('adaptief plannen').

Scheffer (2009) vermoedt dat verminderde veerkracht als aanloop naar een kantelpunt ('tipping point') in veel gevallen waarneembaar is. Er is nog weinig ervaring met adaptieve plannen: het is nog relatief onontgonnen terrein (Marchau, 2016). Een vereiste is dat de omgeving goed in de gaten wordt gehouden. Om dat systematisch te kunnen doen wordt nagedacht over de ontwikkeling van een 'diagnostic tool' (Zivkovic, 2015), of 'monitoringsysteem' (Marchau, 2016). Omdat het gaat om onvoorziene gebeurtenissen, vergt een dergelijk systeem veelzijdige interpretatie van hetgeen wordt waargenomen.

Voor het omgaan met onzekerheid bij gebiedsontwikkeling geldt dat – indachtig het principe van variatie binnen een systeem (paragraaf 3.2.4) – eenzijdigheid moet worden vermeden en dat de signaleringsfunctie georganiseerd moet worden. Voor dat laatste kan gebruik worden gemaakt van het feit dat het in principe gaat om een open proces, waar alle actoren inbreng kunnen leveren.

Bij gebiedsontwikkeling geldt – niet minder dan bij andere besluitvormingsprocessen – dat visievorming ook is: balanceren tussen enerzijds het benoemen van kaders en eisen en anderzijds de flexibiliteit om in te spelen op onverwachte ontwikkelingen. De onzekerheid is groot, de visie is een gewenst toekomstbeeld, een *uitnodigend richtinggevend kader* aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke concrete initiatieven aan de realisering ervan bijdragen en welke niet. In feite een afwegingskader voor vervolgstappen.

Ook al is de toekomst onzeker, het is wel mogelijk een gewenst toekomstbeeld neer te zetten en dan terugwerkend naar de huidige situatie te verkennen welke interventies er – volgens de

⁵ Door Knight werd bijna een eeuw geleden een onderscheid tussen risico en onzekerheid gemaakt, dat nog altijd wordt gebruikt (Marchau, 2016). Bij risico's gaat het om gebeurtenissen waaraan een kans kan worden toegekend. Dat maakt ze berekenbaar (kans maal effect) en beheersbaar. Als aan een gebeurtenis geen kans kan worden toegekend of de gevolgen zijn door imperfecte informatie onbekend, wordt gesproken over onzekerheid.

inzichten van dat moment – aan kunnen bijdragen om deze beelden te realiseren (Schnabel, 2007). De actoren identificeren in deze verkenning zowel de noodzakelijke investeringen als de belemmeringen die daarvoor overwonnen moeten worden. Vervolgens kan een aantal ‘speerpunten’ worden geïdentificeerd om de ontwikkeling in gang te zetten.

Backcasting

De toekomstbeelden moeten worden vertaald naar interventies. De aanpak die hiervoor kan worden gebruikt is de zgn. ‘backcasting’. Deze werkwijze wordt gebruikt als hulpmiddel voor het ontwikkelen van langetermijnbeleid, voor het in kaart brengen van mogelijke transitieën en voor het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen (van de Kerkhof et al., 2002). De methode van backcasting wordt gesteld tegenover forecasting. Om te kunnen voorspellen is doorgaans te weinig zeker over oorzaak en gevolg. Voorspellingen zijn daarom met grote onzekerheid omgeven en hebben als bezwaar dat van bestaande ontwikkelingen wordt uitgegaan. Backcasting is een denkexercitie met als centrale vraag “stel dat we dit streefbeeld willen bereiken, wat moet er dan gebeuren om dat waar te maken?” *“Het verleggen van het startpunt van de analyse naar de verre toekomst stimuleert de creativiteit, omdat het zorgt voor een vrije en ongedwongen sfeer en omdat het uitnodigt om in grote sprongen en radicale omwentelingen te denken”* (van de Kerkhof et al., 2002, p. 360). De kans dat wordt afgeweken van gebaande paden wordt groter.

In interactie groeit dan een gezamenlijke *visie* met langetermijndoelen met voor zover mogelijk een overzicht van vereiste maatregelen en een projectenagenda. De projectenagenda omvat (deel)projecten die passen binnen de visie en de doelen, voor een deel initiatieven van deelnemende actoren, die niet allemaal tegelijk of in kort bestek gerealiseerd zullen worden. Hierin past ook het idee van ‘tijdelijke bestemmingen’: ruimte voor tijdelijke invullingen die de aantrekkelijkheid van het gebied kunnen vergroten en daarmee als katalysator werken voor de gewenste ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is de strandtent “Blijburg” op IJburg, die positief bijdroeg aan sfeer en imago van de wijk en daarmee voorkwam dat de wijk in ontwikkeling alleen maar een desolaat gebied zou zijn. De actoren die binnen het ontwikkelde kader willen investeren en de actoren die hiermee kunnen instemmen en willen toestemmen (denk aan juridische en maatschappelijke legitimatie, politiek commitment) onderschrijven een intentieverklaring.

Het *realiseren* van de langetermijndoelen gaat stapsgewijs. De actoren die zich hebben opgeworpen als ‘eigenaren’ van deelprojecten kunnen initiatieven ontplooiën op een moment dat het hen schikt, als zich een geschikt moment (‘window of opportunity’) voordoet. Een gebied ontwikkelt zich continu en steeds is aanpassing aan nieuwe omstandigheden mogelijk. Initiatieven zijn vaak vooraf niet bekend, bestaan zelfs nog niet bij de start, maar ontstaan tijdens het proces. Gebiedsontwikkeling gaat stap voor stap en sluit aan bij *voortdurend geactualiseerde* inschatting van de mogelijkheden. Elk project kan een andere initiatiefnemer hebben, maar de projecten zijn toch op een of andere manier gekoppeld: stappen moeten passen binnen de visie. Door de visie is sprake van een ‘zachte koppeling’ van de initiatieven, van een zekere *samenhang*.

De koppeling zit vooral in het feit dat de projecten elkaar versterken. De kans daarop is klein bij een reeks toevallige initiatieven. Voordeel van een zachte of losse koppeling is dat er een grotere mate van ‘adaptiviteit’ ontstaat, dat wil zeggen dat een verandering in een project niet noodzakelijk desastreus hoeft te zijn voor een ander project (PBL, 2012).

Omdat de projecten niet tegelijkertijd worden uitgevoerd, kunnen zich in de tijd steeds nieuwe kansen of problemen voordoen waarop wordt gereageerd. Het één gaat vooraf aan het ander of lokt dat ander zelfs uit: het voornemen van de één beïnvloedt de context en daarmee de

mogelijkheden voor de ander. Een nieuwe situatie, die ontstaat na realisatie van een project, biedt nieuwe kansen. Daarnaast vergen onverwachte ontwikkelingen aanpassingen. Daarom moet de visie regelmatig worden herijkt: het is een cyclisch proces. Het gaat om het tot stand brengen van een *itererend proces van visievorming en realisatie*. Dit wordt ook wel aangeduid als ‘organische gebiedsontwikkeling’ (PBL, 2012).

5.4.2 Een handelingsperspectief

Het is niet vanzelfsprekend dat actoren zullen investeren in een proces dat gekenmerkt wordt door een onzeker verloop. Zij participeren niet vrijblijvend, maar streven naar resultaat en zullen alleen ergens tijd in steken als er voordeel te behalen valt (Klijn en Teisman, 1992). Daarvoor is actie nodig. De vraag “wat gaan we doen?” zal met de in de voorgaande paragraaf geschetste procesgang in het algemeen onvoldoende beantwoord zijn. De actoren hebben een gezamenlijk plan nodig, een ordening van voorgenomen activiteiten. Dat biedt focus en houvast, zelfs al weet elke deelnemer dat het slechts gaat om voorlopige afspraken die elk moment weer herzien kunnen worden. Het is een manier om beweging te krijgen. Deze gedachte sluit aan bij het onderzoek van Van Aken (2002), die concludeerde dat bij ‘weinig grijpbare’ projecten die succesvol verlopen, veelal een ‘structurende werkstijl’ wordt gehanteerd. Het lijkt dus wenselijk om te kiezen voor het maken van afspraken, die in overleg kunnen worden herzien. Daarbij kan in eerste instantie worden gedacht aan achtereenvolgens te zetten stappen.

Welk stappenplan, welke fasering past bij gebiedsontwikkeling? Voor projecten is projectmanagement gebruikelijk, een op beheersing gerichte en in hoge mate uitgewerkte aanpak (Van Onna en de Koning, 2003). Deze aanpak wordt in de “Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011” ook op gebiedsontwikkeling, met name voor initiatieven vanuit de vastgoedsector van toepassing verklaard (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al., 2011). Gebiedsontwikkeling wordt dan gezien als project en het proces wordt onderverdeeld in de vier opeenvolgende fasen die bij projectmanagement gebruikelijk zijn: de initiatieffase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en tenslotte de exploitatie en beheerfase. Echter, gebiedsontwikkeling zoals beschreven in dit onderzoek, heeft andere kenmerken dan een project. Een project in traditionele zin kent één opdrachtgever (eventueel een consortium) – zoals bij grootschalige vastgoedontwikkeling gebruikelijk was – en een uitgewerkt plan (blauwdruk) dat moet worden gerealiseerd binnen een bepaalde periode. Het begrip gebiedsontwikkeling zoals dat hier is beschreven spoort hier niet mee. Er is wel een aanleiding, maar geen vast, laat staan concreet en nauwkeurig vastgesteld einddoel (PBL, 2012). Gezamenlijke ontwikkeling staat centraal. Daarbij is – althans voor het geheel – geen sprake van opdrachtgeverschap. Een project kent een vastgestelde tijdsduur en ook daarvan is bij gebiedsontwikkeling geen sprake. Als nieuwe informatie wordt meegenomen vanwege de wens om een gedegen inhoud en daarmee acceptatie te realiseren verloopt het proces niet volgens lineair deductieve lijnen, maar in rondes (Voogd, 1995). In principe kent gebiedsontwikkeling geen strakke afbakening in de tijd⁶. Al met al verschilt gebiedsontwikkeling wezenlijk van een project en is de projectfasering niet van toepassing.

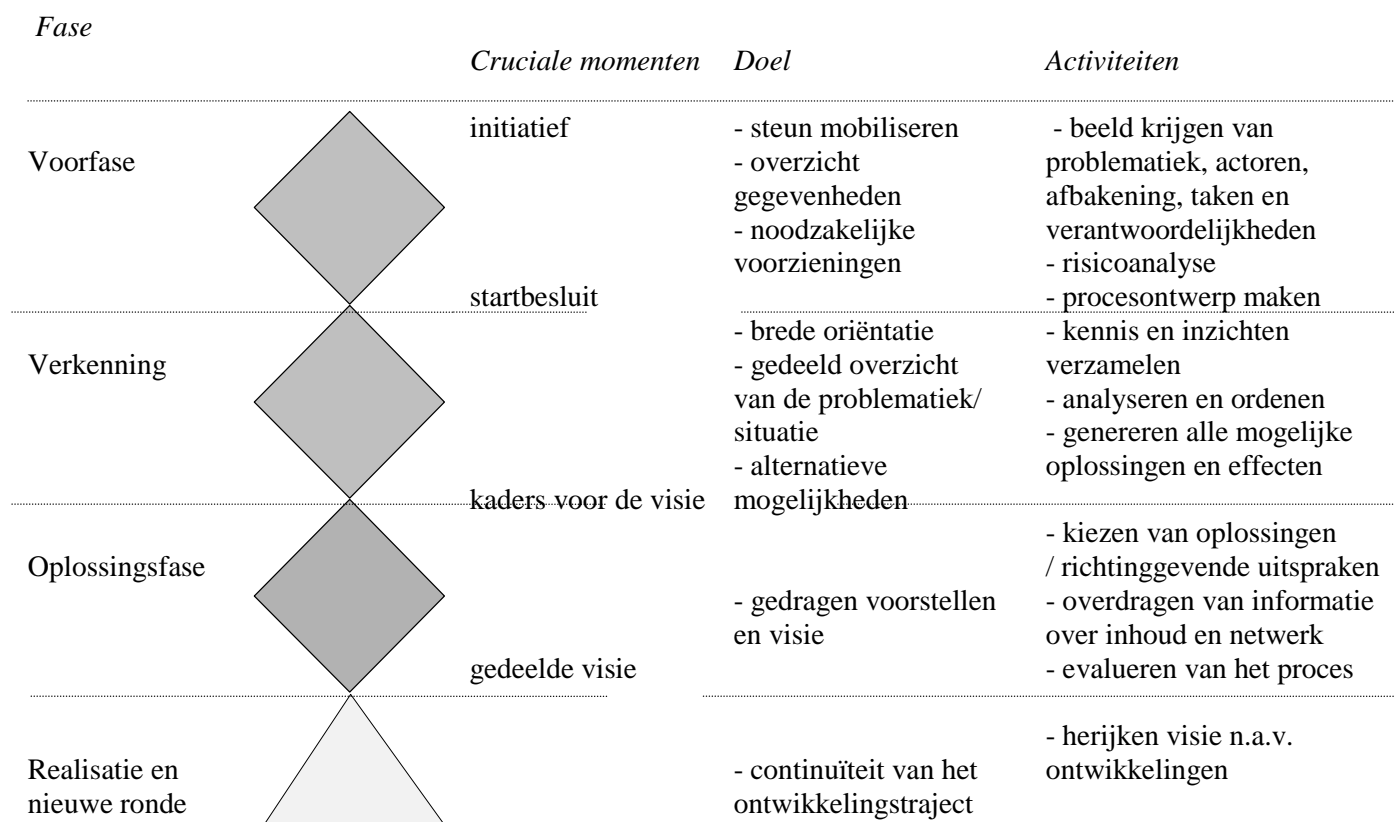
⁶ Wel is het natuurlijk mogelijk dat een actor niet onbegrensd wil participeren en toezegt niet langer dan een bepaalde tijdsspanne te willen investeren in het proces. Dit type afspraken kan sturend zijn, als andere actoren zijn bijdrage als wenselijk zien en daaraan prioriteit geven.

Een andere invalshoek voor de opbouw van een proces biedt de beleidsanalyse. Voor beleidsvorming is de stapsgewijze aanpak van de beleidsanalyse al decennia lang min of meer gebruikelijk. Doel van deze aanpak is inzicht te geven in mogelijke oplossingen voor een beleidsprobleem. Een beleidsanalyse wordt uitgevoerd om de opties met elkaar te kunnen vergelijken. Deze analyse bestaat uit een kwalitatieve analyse en een daarop gebaseerde kwantitatieve analyse, van resp. drie en twee stappen. In de kwalitatieve analyse worden eerst doelstellingen geformuleerd en voor- en nadelen van het voorgenomen beleid geïnventariseerd, vervolgens worden deze met elkaar in relatie gebracht en tenslotte wordt gezocht naar alternatieve oplossingen om de doelstellingen te bereiken. Stap vier, een kwantitatieve stap, wordt gekenmerkt door het meten van de voor- en nadelen van elk van de alternatieven door deze in de eigen specifieke grootte trachten uit te drukken. Voorts wordt in stap vijf gepoogd deze resultaten zoveel mogelijk op één noemer te brengen (te wegen); veelal is dit de geldnoemer (vd Riet, 2003).

Ook bij gebiedsontwikkeling gaat het om het maken van keuzes. Een belangrijk verschil met 'voorgenomen beleid' is echter dat de doelen niet vastliggen. Wel worden er voortdurend keuzes gemaakt, die onderbouwd zullen worden met informatie. De actoren moeten hun handelen op elkaar afstemmen en daarbij kan door de actoren gedeelde informatie een rol spelen. Een stapsgewijze analyse levert deze. De praktijk leert echter dat stappen soms meermalen worden overgedaan, dat steeds opnieuw wordt begonnen aan een fase: het proces verloopt in ronden. De actoren bepalen gezamenlijk welke stappen zij zetten. De beleidsanalytische stappen of fasen zullen wel zijn te herkennen, maar niet als opeenvolgende stappen in die zin dat een fase met een tussenbesluit definitief wordt afgesloten alvorens aan de volgende wordt begonnen. Er is wel de intentie een logische volgorde aan te houden: een *analytisch stappenplan*. Dit stappenplan geeft aan wat er moet gebeuren, zet aan tot actie en is zo de brug tussen proces en inhoud. Dit plan geeft houvast, het is een afspraak die actoren in staat stelt om te gaan met onzekerheid (de Jong, 2002, p.39). Het biedt houvast maar er is een risico als het niet flexibel wordt gehanteerd. Het kan en mag geen keurslijf zijn: er moet ruimte zijn voor nieuwe informatie, voor creativiteit en voor kansen die zich toevallig voordoen ('policy windows': Kingdon, 1984). Het blijkt in de praktijk dat een dergelijk stappenplan nuttig is, hoezeer daar uiteindelijk ook van wordt afgeweken (Spaink, 2005). De actoren kunnen dat plan samen opstellen (Dryzek, 1990) en daarbij gebruik maken van suggesties voor de opbouw van het ontwikkelingsproces (de '*procesarchitectuur*'), zoals die in het volgende schetsmatig worden uitgewerkt aan de hand van de eerder gemaakte constatering.

Analytisch gezien bestaat de architectuur dus uit opeenvolgende stappen. In werkelijkheid keren de actoren nogal eens terug op hun schreden. Beelden van de 'Processie van Echternach' (drie stappen naar voren, twee naar achteren), of van cyclische bewegingen dringen zich op. Nieuwe informatie of een nieuw inzicht kan een nieuwe ronde veroorzaken, waarbij niet zozeer sprake is van terugval als wel van een verbeterde opbouw. De voortgang kan beter worden weergegeven als een spiraal dan als een lineaire stapeling van kennis. Het analytische model oogt weliswaar lineair, de werkelijke ontwikkeling zal meer op een verzameling spiralen lijken. Een visie waarover actoren het eens zijn, is *geen eindpunt*. Als er een uitgewerkte visie is, zal deze een korte houdbaarheidsperiode kennen. Een kenmerk van gebiedsontwikkeling is immers, dat op basis van de eerste visie enkele deelprojecten worden gerealiseerd waarna de visie wordt geactualiseerd. Dat proces herhaalt zich steeds. Steeds verschuift analytisch gezien de focus van een oriëntatie naar het verkennen van mogelijkheden en tenslotte de keuze. Dit is de trits voorfase – verkenning – oplossingsfase.

In de voorfase wordt een eerste idee geformuleerd, worden gegevenheden geïnventariseerd en betrokkenen benaderd. In de verkenning worden mogelijke ontwikkelingsrichtingen geïnventariseerd en geordend in alternatieven. In de oplossingsfase wordt toegewerkt naar die keuze uit de alternatieven, die brede steun krijgt en naar het identificeren van bijbehorende deelprojecten die in de visie passen en haalbaar zijn. Elk van deze fasen begint met inventariseren 'in den brede', waarna geordend, vergeleken en geselecteerd wordt. Dit wordt vaak aangeduid als 'divergeren en convergeren'. Het divergeren bestaat vooral uit het inventariseren van uiteenlopende inzichten, het convergeren uit het analyseren daarvan en het terugbrengen tot conclusies. De fasen kunnen daarom goed worden weergegeven in zgn. 'wybers', waarmee per wyber de processen van divergeren en convergeren worden gesymboliseerd. Dit 'wybertjesmodel' is ontleend aan het "Handbook of creative learning" (Treffinger et al., 1982) en onder meer door de Adviesunit Resultaatgericht Beleid van het Ministerie van VenW geadopteerd voor processen waarbij het gaat om creatieve probleemoplossing (Spaink, 2005). Dit is geïllustreerd in figuur 5.2. Als de visie is vastgesteld of er zich een kans voordoet die past binnen de kaders, volgt de realisatie van een of meer deelprojecten, maar daarmee begint ook de nieuwe visie-cyclus.



Figuur 5.2. Basismodel voor procesafspraken.

Het in ronden verlopende proces is analytisch opgebouwd uit een voorfase, een verkenning en een oplossingsfase. De activiteiten in deze fasen houden rekening met de dynamiek van de werkelijkheid en laten voortdurend ruimte voor nieuwe inbreng (Spaink, 2005)

5.5 Samenvatting en conclusies

De in dit hoofdstuk behandelde vraag is volgens welke principes het proces van samenwerking tussen partners kan worden ingericht. Er is sprake van een open uitnodiging, wat kan leiden tot een groot aantal deelnemers. Dit leidt tot de volgende vragen:

- welke actoren zullen daadwerkelijk participeren?
- hoe komt op het proces gang?
- wie zal het volgens welke principes organiseren?

Gebiedsontwikkeling kan alleen van de grond komen als de initiatiefnemer bereid is recht te doen aan de in de inleiding benoemde componenten van gebiedsontwikkeling en met name die van een open proces. Met enkele voor de hand liggende actoren (met een bij voorkeur uiteenlopende achtergrond) vormt de initiatiefnemer een initiatiefgroep, die het proces op gang brengt. Van te voren is niet bekend welke kant het zal opgaan en niet welke actoren in het proces betrokken zullen zijn. In beginsel kan elke actor een waardevolle bijdrage leveren. Eenieder is uitgenodigd, *uitsluiting is niet aan de orde* en toch moet het proces hanteerbaar zijn. Dat kan worden georganiseerd door actoren de kans te geven deel te nemen aan intensief overleg, of af en toe te worden geraadpleegd, of vanaf de zijlijn toe te zien en inbreng te leveren als daar reden voor is. Het intensief overleg vindt dan plaats in het kernteam, dat wordt omringd door kringen van actoren die af en toe meedoen of – vooralsnog – niet meedoen. Bij het inventariseren van mogelijke deelnemers is een spreiding volgens diverse criteria wenselijk. Hoe breder en diverser de groep is samengesteld, des te groter de kans op bruikbare ideeën. De ‘schietschijf’ is een handig hulpmiddel om de actoren in kaart te brengen. Gezien de lange looptijd van gebiedsontwikkeling zal er sprake zijn van een zekere dynamiek in de samenstelling van het kernteam: *uittreding en toetreding* moet laagdrempelig mogelijk worden gemaakt. Goede documentatie kan daarbij een rol spelen. De kerngroep moet *frequent* bijeenkomen om een sfeer van vertrouwen en laagdrempelige informatie-uitwisseling mogelijk te maken.

Rond het kernteam zullen actoren elkaar ontmoeten in allerlei verbanden. Een deel daarvan kan ook worden georganiseerd door de kerngroep. Te denken valt aan workshops en creatieve sessies met buitenstaanders: ‘*verrassende ontmoetingen*’. Voorts zijn voor de realisatie van ideeën contacten noodzakelijk met actoren die kunnen investeren en met het oog op democratische legitimatie met bestuurders. *Communicatie* met alle actoren in de omgeving is van groot belang om reacties los te maken, terwijl een goede *documentatie* er toe bijdraagt dat het proces een inhoudelijke opbouw kent en niet als vrijblijvend wordt ervaren.

Omdat de actoren als gelijkwaardige partners opereren, is geen van hen vanzelfsprekend de trekker. Zij zijn samen verantwoordelijk. Het organiseren van bijeenkomsten, het verbinden van autonome actoren met uiteenlopende perspectieven, het doorvragen op en doordenken van inbreng, het overbruggen van tegenstellingen, het zorgvuldig analyseren, samenvatten en verslagleggen: dat alles vergt *professionele ondersteuning* van een *procesbegeleider of team*. In geval een aantal deel-initiatieven gerealiseerd gaat worden, is daartussen afstemming nodig en is er dus behoefte aan een vorm van *programmamanagement*.

De te ontwikkelen visie is een *wenkend perspectief* en tegelijk een *afwegingskader* voor concrete activiteiten in het gebied, met daarbij meer concrete doelen die op termijn gerealiseerd zouden moeten worden. Op basis van bijzondere gebiedskenmerken kan een samenbindend thema worden gevonden dat richting geeft aan de ontwikkeling. Vervolgens kan een aantal ‘speerpunten’ worden geïdentificeerd om de ontwikkeling in gang te zetten.

Een visie op en plannen voor de ontwikkeling van een gebied kent inherente onzekerheden. De visie is een gewenst toekomstbeeld, een *uitnodigend richtinggevend kader* aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke concrete initiatieven aan de realisering ervan bijdragen en welke niet. In feite een afwegingskader voor vervolgstappen. Om de visie actueel te houden, moet worden geanticipeerd op onverwachte ontwikkelingen, zowel bedreigingen als kansen. De actoren binnen en buiten de kerngroep kunnen inbreng hebben in de signalering van ontwikkelingen die tot aanpassingen nopen.

Voor de voortgang zijn er behalve organisatorische voorwaarden ook *afspraken* nodig, onder meer over de *inzet* en de *aanpak*. Een algemeen beeld van hoe het proces zou kunnen verlopen, is niet voldoende om tot resultaten te komen. Om voortgang te boeken is structuur nodig: welke stappen moeten worden gezet? Het concept gebiedsontwikkeling heeft kenmerken die afwijken van bijvoorbeeld de gebruikelijke projectaanpak (zie tabel).

Projectmanagement	Gebiedsontwikkeling
Een opdrachtgever	Gezamenlijke verantwoordelijkheid
Realisatie blauwdruk	Meerdere ‘losse’ initiatieven
Vaste eindtijd	Doorgaande ontwikkeling

De volgtijdelijke projectfasen (initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase, exploitatiefase en beheerfase) zijn niet van toepassing, er zijn gelijktijdig veel parallelle processen. Een analytisch stappenplan, dat bestaat uit logische stappen die niet zijn vastgelegd in de tijd en parallel kunnen worden uitgevoerd, past beter bij gebiedsontwikkeling dan een volgtijdelijk stappenplan. Dat kan zorgen voor structuur in de werkzaamheden – en daarmee voor voortgang. Een dergelijk stappenplan lijkt op de stappen van beleidsanalyse. Beleidsanalyse richt zich op het informatie verzamelen, analyseren en ordenen volgens een vast stramien: een aantal stadia, die het gehele proces van de beleidsvoorbereiding beslaan. Dat oogt lineair, maar dit stappenplan kan flexibel worden gehanteerd: stappen vooruit en weer terug om het, als daarvoor een reden is, over te doen. Ondanks de ogenschijnlijke lineariteit, die niet past bij gebiedsontwikkeling, levert deze stappenbenadering een belangrijke bijdrage aan de opzet van het proces. Enerzijds omdat het ondenkbaar is dat er geen informatie zou worden verzameld en gebruikt, anderzijds omdat een stappenplan een antwoord is op de vraag wat gedaan moet worden. Het zorgt voor focus en is een manier om beweging te krijgen. Het *analytisch stappenplan* is daarmee de brug tussen inhoud en proces.

Het hier voorgestelde stappenplan kent drie hoofdfasen: voorfase – verkenning – oplossingsfase. Binnen elke van deze fasen wordt eerst informatie verzameld en vervolgens geanalyseerd en geordend. Het creatief proces wordt verbeeld in ‘wybers’: eerst divergeren en vervolgens convergeren. De voorfase leidt tot het gemeenschappelijk besluit om verder te gaan, de verkenningsfase leidt tot opties en in de oplossingsfase worden keuzen gemaakt. Deze trits wordt een onbeperkt aantal keren onderbroken en herhaald. Dit analytisch georiënteerde plan kan worden gezien als een afspraak die actoren in staat stelt om te gaan met de onzekerheid die inherent is aan gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 6. Proces

6.1 Inleiding

Een proces van gebiedsontwikkeling kan beginnen als een ‘*probleemeigenaar*’ – een actor die de verantwoordelijkheid draagt voor een opgave of deze op zich neemt – daartoe besluit. Die actor zal vaak een overheid zijn, maar noodzakelijk is dat niet: ook burgers, ondernemers of organisaties kunnen een probleem signaleren of een kans zien. De opgave heeft betrekking op een gebied dat daardoor wordt beïnvloed. Daarmee worden de belangen van andere actoren geraakt. De initiatiefnemer beseft dat samenwerking met deze actoren de beste kansen biedt en vormt een initiatiefgroep die het proces gaat organiseren. Samen zetten zij de eerste stappen door de inhoudelijke bedoelingen, een flexibele organisatie en een activiteitenplan te schetsen en neer te leggen in een startdocument. Het gaat om een open proces, brede participatie is gewenst met het oog op acceptatie en verrijking van de inhoud (hoofdstuk 4). Actoren moeten betrokken worden en vervolgens betrokken blijven om de ontwikkeling te realiseren. Voorkomen moet worden dat het proces voortijdig tot stilstand komt door gebrekkige samenwerking of door tegengestelde inzichten. De te leveren inspanning moet een actor iets kunnen opleveren, anders zal hij niet willen participeren. De samenwerking moet daarom *constructief* zijn en *ruimte laten* voor inzichten van anderen. Een gedetailleerd uitgewerkte aanpak voor coproductie met gegarandeerd succes is niet mogelijk, maar het is wel mogelijk om gunstige voorwaarden te creëren (Tops, 1999). Over het wekken van interesse, het leerproces en het bevorderen van betrokkenheid gaat paragraaf 6.2.

Het gaat erom in het gebied nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen. De ruimte moet worden gevonden voor een inspirerende visie, waarvoor eventueel ook beperkingen opgeheven moeten worden. De actoren gaan op zoek naar antwoord op de vraag wat mogelijk is, wat past in het gebied, hoe dat kan worden gerealiseerd en of dat voldoende toevoegt. De actoren kunnen zozeer gericht zijn op het bereiken van overeenstemming, dat de inhoud op de achtergrond dreigt te raken. Echter, *“Het goed benutten van kennis levert een belangrijke bijdrage aan de legitimiteit en de effectiviteit van beleidsprocessen. Het niet - benutten van kennis daarentegen kan beiden ernstig in gevaar brengen, zeker als later blijkt dat belangrijke kennis (bewust of onbewust) buiten beschouwing is gebleven en de outcomes van een beleid niet blijken te voldoen aan de gewekte verwachtingen”* (van Buuren, 2008, p.34). Een proces van coproductie kan worden opgevat als combinatie van overeenstemming nastreven en kennis opbouwen, van het intersubjectieve perspectief en het object-georiënteerde perspectief. Beide zijn belangrijk (De Roo en Porter, 2007).

De actoren van de kerngroep interacteren met elkaar en met anderen in groepen en netwerken en beïnvloeden daarmee inhoud en proces. Gezamenlijk moeten zij komen tot een robuuste inhoud (paragraaf 4.3.1). Dit opbouwen van de inhoud roept een aantal vragen op. Om te beginnen de vraag hoe de informatie te ordenen. Vervolgens de vraag of voor een robuuste inhoud wel voldoende informatie bestaat en beschikbaar zal komen. Verder leert de ervaring dat informatie onvolledig en – als gevolg van concurrerende opvattingen, theorieën⁷ of belangen – omstreden kan zijn. Bovendien kunnen zich gedurende de doorgaans lange doorlooptijd onvoorziene kansen en tegenslagen voordoen en kunnen prioriteiten veranderen,

⁷ Het begrip theorie of *beleidstheorie* duidt op het geheel van veronderstellingen dat door een individuele actor in het proces gehanteerd wordt. Op basis daarvan construeert een actor (volgens de sociaal-constructivistische benadering) de eigen ‘beleidswerkelijkheid’. Een actor verwerkt aangeboden informatie zoals hij die zelf interpreteert (Lips, 2001).

waardoor ook de informatiebehoefte verandert. Hoe met deze complicaties om te gaan en voortgang te boeken komt aan de orde in paragraaf 6.3.

Gezamenlijk worden een of meer alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden verkend. Al tijdens dit proces zullen actoren hun voorkeuren ontwikkelen. Zij zullen samen tot een weloverwogen besluit moeten komen (Thaler en Sunstein, 2009). De vraag op welke wijze de participanten op enig moment tot een besluit kunnen komen en welke haken en ogen daaraan zitten, wordt behandeld in paragraaf 6.4.

In de samenvatting van dit hoofdstuk tenslotte worden de aandachtspunten die erop zijn gericht de kans op succes zo groot mogelijk te maken op een rijtje gezet in paragraaf 6.5.

6.2 Betrokkenheid realiseren

6.2.1 Uitnodigen

Doel van het proces is uiteindelijk te komen tot een gedeelde visie op de ontwikkeling van het betreffende gebied met zicht op de manier waarop daarin passende ingrepen of projecten gerealiseerd kunnen worden. Voor het vinden van een ontwikkelingsrichting en een invulling daarvan tellen alle argumenten, zienswijzen en ideeën mee. Het gaat erom dat belangen met elkaar worden verzoend. In het ideale geval leveren alle actoren die een belang hebben, beschikken over kennis, macht of invloed – met inbegrip van de mogelijkheid tot hindermacht – hun bijdrage, zodat alle ook op het eerste gezicht strijdige inzichten naast elkaar op tafel komen. Wellicht kunnen ideeën die voortkomen uit verzet tegen andere ideeën tot rijke en geaccepteerde oplossingen leiden. Als belangen te lang buiten beeld blijven, kan op zeker moment de voortgang stagneren (Commissie voor de m.e.r., 2010). Actoren hebben elkaar nodig. Alle inbreng kan bijdragen aan zowel de verrijking als de acceptatie van het resultaat.

Het is het beste als actoren zich eigener beweging melden. Daartoe moeten zij in de eerste plaats op de hoogte zijn van het initiatief, maar ze moeten zich ook uitgenodigd voelen en ervan overtuigd zijn dat er iets kan of staat te gebeuren wat hen raakt. Om dat te bereiken geeft de initiatiefgroep in min of meer ruime kring het signaal af dat de groep iets wil of moet en nodigt eenieder uit te reageren. Die uitnodiging moet concreet genoeg zijn, maar – in het besef dat er meer zienswijzen mogelijk zijn – eerder in termen van doelstellingen dan van voornemens worden geformuleerd. Een voorlopig idee of een wervend verhaal met daarin een beschrijving van de opgave. Al te zeer voorsorteren op een door de initiatiefnemer gewenste oplossing, het eenzijdig aankondigen van een grote verandering maakt andere actoren niet vanzelfsprekend tot loyale en constructieve partners, integendeel. Nauw omschreven oplossingen of een probleemformulering die weinig openingen biedt voor anderen schrikt af. Dat gebeurt ook als het halen van tastbare resultaten op de korte termijn leidend is en daarom tijdens het proces te snel wordt ingezoomd op oplossingen. De functie van de *‘initiërende probleemschets’* ligt vooral in het mobiliseren van aandacht en het uitnodigen.

Uitnodigend en uitdagend

Een aankondiging kan uitnodigend en tegelijk uitdagend zijn. Een voorbeeld daarvan is het “omwisselbesluit” in de PKB voor Ruimte voor de Rivier (Tweede Kamer, 2013). Dit besluit houdt in dat het Rijk een uitspraak doet over gewenste maatregelen, in dit geval om water de ruimte te geven op een bepaalde plaats. Tegelijkertijd krijgt de regio de mogelijkheid om met alternatieve voorstellen te komen. Als het anders kan of wellicht beter, kan een alternatief worden uitgevoerd. Er is dus een noodzakelijk geachte ingreep, maar er is ook ruimte voor andere actoren om daarop in te spelen.

Een mogelijke variant hierop is de presentatie van een paar uiteenlopende alternatieven met globaal aangeduide consequenties. De kans dat actoren dan gaan meedoen om hun zienswijze en voorkeuren in te brengen is groter dan wanneer de aanleiding in abstracte termen geformuleerd is. Deze alternatieven kunnen worden ontleend aan een startsessie van de initiatiefgroep met enkele deskundigen.

6.2.2 Ruimte geven

De initiatiefgroep moet voorkomen dat actoren bij voorbaat weigeren mee te doen of in de beginfase afhaken en de hakken in het zand zetten. Het gaat er om een potentieel zeer divers gezelschap bijeen te brengen: een verzameling van actoren die eigen doelen nastreven en die alleen zullen participeren als zij kunnen verwachten dat hun inspanning in verhouding staat tot wat het hen kan opleveren in materieel opzicht, of in bijvoorbeeld contacten (Verschuere et al., 2012). Dit gezelschap zal weliswaar in de loop van de tijd van samenstelling veranderen, maar mag als zodanig niet uiteenvallen. Daarvoor is een goede sfeer nodig, waarin concessies aan elkaar mogelijk zijn. Gezamenlijke activiteiten kunnen een gemeenschapsgevoel naar boven brengen dat helpt om tegenstellingen te overstijgen.

Een goede start zet de toon. In het begin van het proces moet elke actor de ruimte krijgen om de eerste ideeën naar voren te brengen. Het is van belang dat daar in eerste instantie geen oordeel over wordt geveld, met name zijn tegenwerpingen omtrent wenselijkheid en haalbaarheid in die fase niet nodig. Iedere actor moet de ruimte krijgen om in interactie met anderen de eerste ideeën uit te werken en bij te schaven. Daarvoor is een ‘veilige setting’ nodig, waarin het gaat om ideevorming en niet om wie iets inbrengt. Als actoren zich direct ingraven, wordt het een confrontatie van standpunten. Dat brengt niet verder. Belangen moeten in een vroeg stadium worden gesignaleerd om ze te kunnen afstemmen en afwegen, dan is de oplossingsruimte nog zo groot mogelijk. Actoren moeten rekening houden met elkaars posities en elkaar in staat stellen hun *specifieke rol* te vervullen. Bijvoorbeeld is begrip nodig voor de verantwoordelijkheid van de overheid, die regels niet zonder meer opzij kan zetten. Met verschillen in rol en verantwoordelijkheid hangen ook verschillen samen in werkcultuur. Zo moeten ondernemers snel op de markt reageren, terwijl overheden en maatschappelijke organisaties minder snel kunnen zijn in hun reacties omdat zij meer verantwoording moeten afleggen (LEI, 2009). Ook is enige spanning tussen de op dynamiek gerichte ruimtelijke ordening en het op conservatie gerichte natuur- en milieubeleid mogelijk (Koeman, 2010).

Het gaat om samenwerking op gelijke voet. Dat betekent dat geen van de actoren bij voorbaat een doorslaggevende rol heeft in het proces, hoewel doorgaans wel sprake is van verschil in macht en invloed door de institutionele positie of de beschikking over hulpmiddelen en sociale vaardigheden. Zeker in deze fase van ideeënontwikkeling zou het helpen als actoren

deelnemen als individuen en niet als vertegenwoordigers van organisaties. Als actoren zich niet kunnen verschuilen achter hun organisatie, maar persoonlijk kunnen worden aangesproken op hetgeen zij inbrengen, is de machtsfactor minder sterk (Allmendinger, 2009). Om gelijke mogelijkheden te creëren en de status van actoren geen rol te laten spelen, is het ook zinvol af en toe te werken met anonieme inbreng in de gedachteontwikkeling. Hiervoor staan hulpmiddelen ter beschikking, zoals de Group Decision Room (GDR).

De 'Group Decision Room' (GDR)

Een geschikt hulpmiddel om de verschillen in macht en invloed te neutraliseren en te voorkomen dat al bij voorbaat een hiërarchische ordening ontstaat is de methode van de 'Group Decision Room' (ook wel bekend onder andere namen zoals 'versnellingskamer'), die kan worden gezien als een variant op de welbekende 'metaplan-methode' (met de gele briefjes) (Michinov, 2012). De Group Decision Room is een vergaderzaal die is uitgerust met een aantal computers. Elke deelnemer heeft de beschikking over een computer (of tablet of smartphone) en er is een projectiescherm waarop ogenblikkelijk en anoniem ideeën en reacties op vragen, ideeën of een schets kunnen worden weergegeven. De actor is tijdens het gebruik van de computer op de vraagstelling gericht, ieder werkt tegelijk en los van elkaar. Daarna komt bij de bespreking van hetgeen op het projectiescherm verschenen is, de sociale interactie aan bod. De participatie is bij deze methode gelijkmatiger verdeeld dan in een gesprek mogelijk is: ieder is tegelijk 'aan het woord' tijdens het vullen van het scherm. De status van de deelnemers speelt geen rol, er is gelijkwaardigheid. Door de anonimiteit wordt het ventileren van ideeën aangemoedigd en het uiten van kritiek gemakkelijker. Er is nog geen sprake van groepsdruk (compliance) om het ergens mee eens te zijn. Daarmee wordt de rol van argumentatie vergroot. Deelnemers zijn minder geneigd aan hun oorspronkelijke ideeën vast te houden als ze zich tegenover de andere actoren nog niet hebben 'vastgelegd'. Deze aanpak is conform aanbevelingen uit de gedragseconomie (Kahneman, 2011). Eerst zijn de ideeën anoniem, en als daarna geleidelijk duidelijk wordt waar verbandingen mogelijk zouden kunnen zijn, wie je daarvoor moet hebben, ontstaat er uitruil. Zo is de Group Decision Room een goed hulpmiddel voor het identificeren van de percepties, aanpassen van de eigen perceptie en het zoeken naar verbandingen waardoor verschillen (deels) overbrugbaar worden en combinaties mogelijk worden.

Het is een voorwaarde dat actoren elkaar ruimte geven, dat zij naar elkaar luisteren en inzichten respecteren. Het kan funest zijn als een actor een bepaalde oplossingsrichting, die door anderen wordt gezien als belangrijk, bij voorbaat blokkeert (zoals gebeurde rond de voor incidentele overstromingen bedoelde 'noodoverloopgebieden' in Gelderland; Klijn et al., 2000). Dan ontstaat noemden, een 'dialoog tussen doven'. Wat meningsverschillen uiteraard niet uitsluit: wederzijds vertrouwen is ook 'gepast wantrouwen' in die zin dat men elkaar kritisch moet willen en kunnen volgen. Het meest geschikte middel daarvoor is het persoonlijk contact: gesprekken (van Woerkom, 2001). De ideaaltypische wijze van communiceren zoals beschreven door Habermas (rationeel, tot consensus leidend en zich afspelend in een machtsvrije context tussen gelijken) zal in het algemeen echter een illusie blijken (de Roo, 2013).

6.2.3 Leerproces

De actoren die participeren in gebiedsontwikkeling, doorlopen een zoekproces vol onzekerheden en tegenstellingen. Die moeten worden gereduceerd door interactie, door gezamenlijk *leren* – over de grenzen van organisaties en coalities heen (Jenkins-Smith en Sabatier, 1993). Onder leren wordt hier verstaan: de toename van tussen partijen gedeelde

kennis, inzichten en werkwijzen. Daarbij kan het gaan om *cognitief* leren (over de problematiek en mogelijke oplossingen, wat kan leiden tot verrijking van de inhoud), *strategisch* leren (het groeiend bewustzijn van elkaars betrokkenheid en onderlinge afhankelijkheden) en *institutioneel* leren (de ontwikkeling van gewoontes en afspraken die een soort inbedding vormen voor interacties) (Klijn et al., 2000).

De sociaal-constructivistische benadering (hoofdstuk 3) leert dat elke actor uitgaat van een set veronderstellingen, een eigen referentiekader. Voor een deel is dat *onbewuste kennis* ('tacit knowledge'; Nonaka en Takeuchi, 1995), dat is kennis die 'in het hoofd zit', zoals waarden, ervaringen en attitudes. Dat referentiekader is dus individu-gebonden. Van daaruit krijgen nieuwe feiten en indrukken een plaats. Dat bepaalt wat actoren zien en hoe ze dat zien, zodat de betekenis die ergens aan wordt gehecht erg kan verschillen. Elke actor legt eigen accenten en heeft daardoor een eigen beeld van de werkelijkheid. Het bijgestelde beeld is de resultante van het voorgaande proces van waarnemen en deelnemen aan het overleg. De inbreng van anderen wordt geïnterpreteerd en beïnvloedt zo de eigen zienswijze. Mensen benoemen, vergelijken, ontwikkelen en veranderen betekenissen. Inzichten en ideeën zijn niet absoluut, maar afhankelijk van context en mogelijkheden (Gadamer, 2014).

Elke zienswijze is dus een eigen '*constructie*', maar niet noodzakelijk een onwrikbare. Daardoor doemen mogelijkheden voor realiseerbare ontwikkelingsmogelijkheden op. De wil tot samenwerken, zich open te stellen voor een werkelijke dialoog, waarin aannamen worden blootgelegd en reflectie over de eigen inzichten mogelijk wordt, kan leiden tot veranderde gezichtspunten (Goverde en Lako, 2005). De confrontatie van inzichten uit alle denkbare gezichtshoeken kan leiden tot onverwachte ideeën. Bijeenkomsten waarin de actoren elkaar daadwerkelijk ontmoeten zijn dus van groot belang: "*Ontmoetingen zijn de enige manier om complexe issues aan te pakken*" (Noordegraaf, 2001, p. 64). Regelmatige *communicatie* met alle actoren, met ieder die op enig moment inbreng kan hebben, is een voorwaarde om voortdurende betrokkenheid te bewerkstelligen (Terwel, 2009). Cruciaal voor het bereiken van resultaat is de wijze waarop de actoren hun handelen op elkaar weten af te stemmen, opdat verschillende inzichten en belangen met elkaar kunnen worden verzoend. Een vertrouwenwekkende aanpak en wederzijds vertrouwen is daarvoor noodzakelijk. In dit verband is het ook goed te bespreken wat wordt verwacht van de procesbegeleider – om meningsverschillen daarover te voorkomen (Homan, 2001).

In en buiten de kerngroep ontwikkelen zich de ideeën, maar niet noodzakelijk dezelfde ideeën. Mensen met overeenkomstige beelden van de werkelijkheid zoeken elkaar op en versterken elkaar in hun zienswijze. Het proces berust op geschreven en mondeling taalgebruik, betoog, discussie, argumentatie en wilsvorming. Naast het verzamelen en overdragen van feiten ook het bevorderen van relaties, het trekken van aandacht en het overreden van anderen (Forester, 1989). En van 'tacit knowledge' (Nonaka en Takeuchi, 1995). Zienswijzen zullen vaak van tijdelijke aard zijn omdat er conclusies worden getrokken, waarop anderen gaan reageren: een dynamisch proces. Er zullen groepen ontstaan met per groep andere inzichten, groepen die achtergronden, ervaringen en inzichten gemeen hebben en met onderling intensieve interacties: zogenaamde gemeenschappen of *configuraties*. Leerprocessen worden bevorderd doordat mensen uit verschillende configuraties elkaar treffen (Termeer, 2001). Confrontatie met een andere, concurrerende zienswijze kan aanleiding zijn tot reflectie zodat de constructies worden bijgesteld en er dynamiek ontstaat. Als door integratie van verschillende onderdelen en het combineren van inspanningen synergie ontstaat, dat wil zeggen dat een visie wordt vervaardigd die zonder die

inspanning niet gerealiseerd zou worden, dan heeft dat meerwaarde (Klijn en Teisman, 2002, blz. 48).

Ontmoetingen vinden plaats binnen de kerngroep, maar ook spontaan en in andere verbanden. Face-to-face zowel als virtueel. Daarnaast zijn ad hoc georganiseerde bijeenkomsten mogelijk, zoals ‘workshops’. Die bieden de mogelijkheid voor het uitdiepen van thema’s en voor ‘verrassende ontmoetingen’. En voor het bespreken van signalen die tot een koerswijziging zouden kunnen of moeten leiden. Om creativiteit en noodzakelijke aanpassingen te bewerkstelligen is het goed als er lopende het proces ook af en toe ‘buitenstaanders’ aanschuiven. Een mogelijke vorm is het ‘ontwerpend ontwikkelen’.

Ontwerpend ontwikkelen

Het is vaak wenselijk in het begin van het ontwikkelingsproces een intensieve ontwerpssessie van een paar dagen in te lassen. Door ideeën letterlijk op de kaart te zetten, komt de discussie over mogelijkheden en samenhangen tot stand. Er kan worden gewerkt met ‘teams’, bestaande uit leden van de kerngroep en deskundigen van buiten, die onder inspirerende begeleiding een deelvraag voor hun rekening nemen en af en toe hun resultaten uitwisselen met de andere teams. Het tekenen is de universele taal, waardoor al schetsend spontane ideeën worden geuit, die in een later stadium zorgvuldiger kunnen worden uitgewerkt. Dergelijke sessies zijn een manier om mensen enthousiast te doen samenwerken (Noorman en Swart, 2011).

Gesprekken in de kerngroep kunnen worden gevoed door bilaterale gesprekken of interviews. Met name de consultatie van actoren in de tweede ring (‘meedenken’), kan goed worden gerealiseerd middels interviews.

Het interview

Om een open proces vorm te geven en om dat beheersbaar te houden is in hoofdstuk 4 de actoranalyse behandeld aan de hand van de ‘schietschijf’ met drie concentrische ringen. De actoren die niet aan de overleggroep deelnemen kunnen uit eigen beweging inbreng leveren of kunnen worden geïnterviewd. Een interview is een arbeidsintensieve, maar effectieve manier om actoren te betrekken en inzichten rond een probleem te verwerven. In een bilateraal gesprek komt vaak meer los dan in een groepsbijeenkomst. Het gaat vooral om de *inzichten* van de geïnterviewde, niet om formele standpunten. Een informeel gesprek geeft de kans ook achter de schermen te kijken. Door het stellen van open vragen wordt de geïnterviewde geprikkeld de eigen inzichten te geven. Daarnaast is het interview een goede manier om persoonlijk kennis te maken met mensen in het netwerk. Door de persoonlijke benadering via een interview kan de betrokkenheid groter worden.

Een aantal open kernvragen vormt de rode draad in het gesprek. Door de vraag naar ontwikkelingen wordt het gesprek op de toekomst gericht. Kernvragen die als uitgangspunt kunnen dienen zijn:

- Wat voor ontwikkelingen ziet u?
- Wat voor problemen/kansen/knelpunten ziet u?
- Waarom vindt u dat? Wat is volgens u de gewenste situatie?
- Waarom dit streefbeeld?
- Wat kunt of wilt u zelf bijdragen aan het bereiken van de gewenste situatie?

Voor een goed interview zijn vaardigheden als goed luisteren en goed doorvragen essentieel (Spaink, 2005, blz. 127 e.v.).

6.2.4 Alternatieven

Het eerste aandachtspunt zal de richting voor de ontwikkeling zijn, het leidend thema. Dat wat specifiek is en de bestaande kwaliteiten van het gebied vormen vanzelfsprekend het uitgangspunt (Koot, 1995). Door middel van een aantal vragen is hier grip op te krijgen. Vanzelfsprekend zal in de regel de aanleiding, de ‘opgave’, van zodanig belang zijn dat daaraan op een of andere wijze moet worden voldaan. Niettemin wordt het gebied centraal geplaatst, waarbij de opgave een gegeven is.

Vragen voor het bepalen van richting

Welk overkoepelend thema kan richtinggevend zijn voor de ontwikkeling? Wat zorgt voor beweging, is wervend? Wat verenigt de inwoners, wat is ‘een eigen identiteit’ van het betreffende gebied, wat onderscheidt dit gebied van andere gebieden, wat maakt het misschien zelfs uniek? Welke activiteiten zouden daarbij passen en welke niet? Wat willen we behouden en wat afhouden? Wat stimuleren en wat ontmoedigen? Wat is een mogelijke motor voor de ontwikkeling van het gebied? Hoe passen oplossingen voor de opgave hierin?

Er zullen een of meer ontwikkelingsrichtingen uitkristalliseren (Healy, 1993). De volgende stap is het bedenken van mogelijkheden om de gekozen richting of richtingen nader in te vullen. Ook daarover kunnen de inzichten verschillen: een groep met uiteenlopende achtergronden zal een gevarieerde inbreng leveren. Niet alle verschillen zullen in het geschetste leerproces worden weggenomen. Het proces van confrontaties van zienswijzen leidt dus niet noodzakelijk tot één visie op de ontwikkeling van het gebied die er voor alle partijen bij voorbaat uitspringt. In dat geval ligt het voor de hand om *alternatieve opties* met een verschillende insteek naast elkaar uit te werken: bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de gemeente, van het waterschap, van de eigenaar, van burgers; of vanuit de sociale, economische of milieu-invalshoek. Competitie tussen opties op basis van rivaliserende argumenten en belangen kan bijdragen aan meer inzicht en is een goede manier om uiteindelijk overeenstemming te bereiken (Majone, 1989).

Onderling vertrouwen

Het geschetste proces vergt dat actoren elkaar vertrouwen geven en het hen gegeven vertrouwen recht doen. Vertrouwen helpt complexiteit hanteerbaar te maken. Daartoe is het wenselijk dat er naast een georganiseerd vertrouwen ook sprake is van ‘georganiseerd wantrouwen’ (Noordegraaf-Eelens et al., 2011). Te denken valt aan een kritische sfeer en aan werkwijzen waarmee misverstanden worden voorkomen, zoals het opvangen van dreigende botsingen door tijdig overleg of door ontsnappingsroutes (bijv. alternatieven ontwikkelen). Tot op zekere hoogte zal de wederzijdse afhankelijkheid het vertrouwen conditioneren: actoren kunnen niet ongestraft disfunctioneren.

Niet alleen inhoudelijk, maar ook procesmatig is het naast elkaar ontwikkelen van alternatieven van belang. Actoren krijgen daardoor immers de kans hun eigen inzichten in dialoog met anderen uit te werken, zonder dat zij worden afgekapt. Dat komt de betrokkenheid ten goede. Het gaat aanvankelijk over ideeën, over zich bewust worden van

mogelijkheden en welke waarden belangrijk zijn. Door alternatieve opties de kans te geven zijn constructieve bijdragen voor iedere deelnemer mogelijk. Daardoor kunnen patstellingen worden voorkomen en zal het proces vlot kunnen verlopen, terwijl er begrip kan ontstaan in geval andere voorkeuren de overhand krijgen. Uiteindelijk kristalliseert een aantal alternatieven uit waaruit een keuze moet worden gemaakt. Het zoeken naar specifieke oplossingen, naar een eigen succesformule, vergt maatwerk en originaliteit. De opgave kan een stempel drukken, maar vaak zijn er verrassende functiecombinaties mogelijk. Gunstige functiecombinaties, waarbij doelen worden vervlochten (Teisman, 1998), maken initiatieven haalbaar of zorgen zelfs voor extra baten door synergie.

Bestuurlijke verstrikking

Dat het uitwerken van alternatieven zinvol is, blijkt uit de praktijk (de Vries et al., 2009). Het bij voorbaat uitsluiten van alternatieven (doorvoeren van ‘tunnelvisies’) en gebrek aan een kritische benadering kan voor grote mislukkingen zorgen. Deze ervaring staat haaks op de benadering van de Commissie Elverding (2008), die de minister van Verkeer en Waterstaat adviseerde snel toe te werken naar één voorkeursalternatief, het zogenaamde ‘trechteren’. Dat kan veroorzaken dat, zoals vaak gebeurt bij grote projecten, nieuwe informatie terzijde wordt geschoven en er al snel geen weg terug meer lijkt te zijn. Dit staat bekend als ‘bestuurlijke verstrikking’ (de Vries et al., 2009).

Voor een vruchtbaar leer- en ontwikkelingsproces is het niet wenselijk geforceerd consensus na te jagen. Om het leerproces te bevorderen is het zaak de onderlinge verschillen te benoemen, in kaart te brengen en op die manier het pad te effenen om tot een integrale benadering te komen. Tegenstellingen moeten worden blootgelegd en uitgewerkt en waar het niet mogelijk is ze te verenigen, ontstaan alternatieve mogelijkheden. Dat zorgt voor verdieping en bevordert bovendien dat actoren ‘aan boord blijven’.

6.3 Kennis ontwikkelen

6.3.1 Benodigde informatie

De interactie tussen de actoren kan worden gezien als een proces waarin kennis wordt geproduceerd. De mogelijke ontwikkelingen, de richting zowel als de alternatieven, moeten kritisch worden opgebouwd en onderzocht. Op het moment dat keuzes gemaakt worden, dient voldoende kennis beschikbaar te zijn over de mogelijkheden en de gevolgen daarvan. Alle informatie die de mening resp. het handelen van actoren kan beïnvloeden is relevant. ‘*Kennis*’ wordt hier opgevat als: informatie (incl. gegevens) die op zinvolle wijze is geordend en daardoor betekenis heeft. Kennis ontstaat in leerprocessen en informatie is als het ware de grondstof voor deze processen. Overigens worden de begrippen kennis en informatie vaak door elkaar gebruikt.

Actoren gebruiken in hun interacties verschillende soorten kennis. *Onbewuste* kennis zal – zeker bij het aandragen van alternatieve opties – een grote rol spelen. Intuïtie, routine en de wijze waarop naar de wereld wordt gekeken, zal mede bepalen welke ideeën naar voren worden geschoven. Vervolgens is voor het verder ontwikkelen van de alternatieven *expliciete* informatie nodig (feitenkennis), met name over de *effecten* van ingrepen.

De Commissie voor de m.e.r. (2010, p.2) noemt de tijdige beschikbaarheid van betrouwbare informatie als een belangrijke voorwaarde voor een effectief gebiedsontwikkelingsproces: *“Zorg dat op het moment dat er belangrijke beslissingen formeel of informeel (‘feitelijk’) worden genomen er evenwichtige informatie beschikbaar is waarmee een integrale afweging van belangen gemaakt en verantwoord kan worden. Zorg voor een onafhankelijke toets op de kwaliteit van deze informatie”*. En Van Buuren (2008, p.38) stelt: *“Wilsvorming, de selectie van doelstellingen en ambities en van de middelen om deze te realiseren, stoelt idealiter op een gezaghebbende, algemeen geaccepteerde basis van feitenkennis. ... Daarnaast versterkt een goede kennisbasis de juridische houdbaarheid van beslissingen”*. Deze passages sluiten aan bij de eerder genoemde criteria voor een effectief proces: robuustheid en acceptatie. De inhoud moet degelijk zijn en niet gemakkelijk onderuit gehaald kunnen worden. Onder meer moet worden voorkomen dat een niet-realistische, ongewenste weg wordt ingeslagen en daarom moet de beschikbare ruimte worden verkend. Naar analogie met de in de milieuwereld gangbare terminologie is sprake van een gebruiksruimte. Het begrip milieugebruiksruimte, dat door Opschoor (1988) in zijn oratie werd geïntroduceerd, betreft de mogelijkheden die natuur en milieu bieden aan de maatschappij zonder afbreuk te doen aan toekomstige gebruiksmogelijkheden. De milieugebruiksruimte moet worden gedeeld met andere soorten en met andere mensen binnen onze generatie en met toekomstige generaties. Er is ruimte, zolang het milieu niet achteruitgaat. De milieugebruiksruimte moet voor het beantwoorden van de vraag of bepaalde activiteiten toelaatbaar zijn op basis van wetenschappelijke kennis en ‘expert judgement’ concreet worden gemaakt voor het gebied (v.d. Laak et al., 2012). Daarbij moet rekening worden gehouden met de ontwikkelingen die in het zogenaamde nul-alternatief vervat zijn, dat wil zeggen de ontwikkeling die zou plaatsvinden als besloten zou worden niets te ondernemen.

Naast de natuurwetenschappelijke ruimte is er een economische en een sociale ruimte. De keuzes met betrekking tot de ontwikkelingsrichting c.q. de identiteit van het gebied perken die ruimte verder in. In het proces zijn voorlopige kaders – zoals de gebruiksruimte – nodig als ‘openingszet’, als aanduiding van de richting waarin en de ruimte waarbinnen moet worden gezocht (Soeterbroek, 2002). Dat zijn *voorlopige* kaders, omdat gebiedsontwikkeling alleen succesvol kan zijn als de grenzen flexibel worden gehanteerd en er uitruil mogelijk is. De Omgevingswet die thans wordt ontwikkeld, kan gezien worden als stap op weg van strakke algemeen geldige normen naar een afwegingspraktijk per gebied.

Binnen de beschikbare ruimte worden op grond van de verwachte effecten opties ontwikkeld, waaruit uiteindelijk, na analyse en bespreking van de voor- en nadelen, een keuze wordt gemaakt. Uitwerking van een nul-alternatief maakt het mogelijk om aan te tonen wat een optie kan toevoegen. Dat zijn de verwachte effecten van de opties. Argumenten en tegenargumenten gaan over voor- en nadelen, ofwel positieve en negatieve effecten. Naast economische en milieueffecten zijn dat ook sociale effecten, zoals effecten op het leven en welzijn van mensen in de lokale gemeenschappen. Welke effecten moeten worden meegenomen hangt af van de vraag wat de samenleving nastreeft.

Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid

Bij gebiedsontwikkeling wordt doorgaans verbetering van de ruimtelijke kwaliteit genoemd als doel. Dit begrip heeft echter geen eenduidige betekenis en lijkt daardoor enigszins ongrijpbaar. In een poging het te operationaliseren wordt het veelal uiteen gelegd in gebruikswaarde (gebruiksmogelijkheden in relatie met wat men wil), belevingswaarde en toekomstwaarde (aanpasbaarheid aan toekomstige wensen) (VROM, 1988). In

beleidsdocumenten is ruimtelijke kwaliteit sinds de Vierde Nota een kernbegrip. In het voortraject voor de (nooit vastgestelde) Vijfde Nota werden ooit zeven criteria genoemd: ruimtelijke diversiteit, culturele identiteit, de menselijke maat, duurzaamheid, sociale rechtvaardigheid en functionaliteit in economische en maatschappelijke zin. Dit geeft tentatief aan waar het om gaat: een combinatie van uiteenlopende kwaliteitsaspecten. Dat is dus zeker niet alleen, wat vaak gedacht wordt, visuele kwaliteit. Deze zeven criteria vinden een praktische toepassing door ze te vertalen naar een concrete situatie (VROM, 2002). In de literatuur worden daarnaast ook genoemd: architectonische kwaliteit, authenticiteit, kwaliteit van de openbare ruimte, sociale veiligheid, levendigheid en vestigingsklimaat. Maar er zijn ook andere omschrijvingen, zoals: wanneer ruimtelijke en maatschappelijke componenten elkaar versterken is er sprake van ruimtelijke kwaliteit (Werksma, 2003).

Ook het begrip ‘duurzaam’ wordt vaak als doel verbonden aan gebiedsontwikkeling. Van dit begrip bestaan vele tientallen omschrijvingen. De meeste gaan in feite in op deelaspecten, zoals de opwekking van energie en dekken dan niet het totaal. Het begrip is door de VN-commissie Brundtland (1987) geïntroduceerd als duurzame ontwikkeling: duurzame ontwikkeling is ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder het vermogen van toekomstige generaties om t.z.t. in hun behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Dit wordt soms vertaald als “de wereld voor de volgende generatie niet slechter achterlaten dan wij hem hebben aangetroffen”. Een stap in het operationaliseren van deze definitie is de vertaling naar people, planet, profit. Met deze door Elkington in 1995 geïntroduceerde drie p’s worden het menselijke of sociale aspect, het fysieke of ecologische aspect en het economische aspect aangeduid. Uitgangsgedachte is dat deze drie elkaar nodig hebben. De eerste twee bijvoorbeeld vormen de basis voor een gezonde economie. De planeet en het welzijn van mensen mogen niet lijden onder economische groei. De drie p’s moeten in balans zijn, het zijn drie samenhangende begrippen. Tenslotte is van belang de omschrijving die de planbureaus geven in de Monitor Duurzaam Nederland (CBS et al., 2009, p.9): *“de mate waarin de welvaart van een land toekomstige generaties in staat stelt hun welvaart te behalen – en de gevolgen van het streven naar welvaart voor de rest van de wereld.”*

Het gaat er uiteindelijk om wat wordt opgeofferd en wat wordt gewonnen. Afhankelijk van de problematiek kan men denken aan categorieën als: uitgaven en inkomsten, milieu, veiligheid, sociaal, politiek, effectiviteit, strategische bijdrage voor de langere termijn, risico’s. Deze laatste categorie wordt vaak vergeten: denk naast technische risico’s, aan de afhankelijkheid van andere partijen en aan onzekerheden als gevolg van externe ontwikkelingen, zoals tussentijdse veranderingen in de eisen. Begrippen als ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid worden veelvuldig gebruikt in verband met gebiedsontwikkeling. Ook al zijn deze begrippen niet geoperationaliseerd, kunnen alle omschrijvingen op het spoor zetten van voor een betreffende casus relevante effecten.

6.3.2 Beschikbaarheid van informatie

De gewenste geachte informatie kan worden ontleend aan de vakkennis en inzichten van de actoren, of van buiten naar binnen worden gehaald. De gewenste informatie is of komt echter niet altijd beschikbaar, in de praktijk bestaan er *leemten in de kennis*. Niet alles wat we zouden kunnen waarnemen, wordt geregistreerd en we weten niet altijd op tijd wat we zouden moeten waarnemen. Er kan bijvoorbeeld behoefte zijn aan tijdreeksen, waar niet eerder aan is gedacht. En als jarenlang onderzoek nodig is om bepaalde informatie of kennis over samenhangen te ontwikkelen, zal dat alleen gebeuren als wordt voorzien dat overeenkomstige besluitvormingssituaties zich vaker zullen voordoen. Gegevens die er wel zijn, blijken niet altijd geschikt, omdat de context waarbinnen ze zijn verzameld afwijkt. Forester (1989) wijst

erop dat aandacht moet worden besteed aan ‘content’ (waarover wordt gesproken) zowel als ‘context’ (wanneer en in welke situatie erover wordt gesproken). Daardoor zijn statistische gegevens niet altijd bruikbaar: statistiek vereist nauwkeurige definities om verantwoord te kunnen meten, definities die niet alom van toepassing zijn. Nieuwe inbreng doet bovendien voortdurend de vraag naar kennis en informatie veranderen. Vaak zijn oorzaak-gevolgrelaties en ingreep-effectrelaties nog niet onderzocht. Bijvoorbeeld over een nieuw verschijnsel als het bouwen en exploiteren van windmolens in zee zijn nog weinig effecten bekend en van sommige verschijnselen is het de vraag of ze mogen worden toegerekend aan een bepaalde ingreep. In het geval van de Kaderrichtlijn Mariene Ecologie, bleek zelfs zo weinig kennis over causale relaties met betrekking tot vervuiling van de zee beschikbaar te zijn, dat de effecten van maatregelen niet goed te voorspellen zijn (Waterdienst, 2009). In dergelijke gevallen moet er worden gewerkt met schattingen en aannamen.

Het kan ook dat informatie, die wel bestaat en beschikbaar is, om praktische redenen ongebruikt blijft. Zo kan het verzamelen van informatie of het doen van effectenonderzoek *kostbaar* zijn en niet passen binnen het beschikbare budget. Dan leggen partijen zichzelf – al of niet noodgedwongen – beperkingen op. Een veel gehanteerde vuistregel in dit verband is dat de kosten van onderzoek in redelijke verhouding moeten staan tot de uitgaven voor realisatie van het project. Soms, als snelle rapportage belangrijk is, wordt er ook *weinig tijd* gestoken in het verwerven van informatie: het tijdschema dicteert dan hoeveel tijd er is om kennis te genereren. Informatie wordt dan niet verzameld of blijft onbenut, ongeacht het belang van de te onderbouwen keuzes: er is geen direct verband tussen de investering in een ingreep (in tijd of geld) en de gevolgen van die ingreep.

Zelfs kan er relevante informatie zijn waar gemakkelijk aan te komen is, maar die toch niet wordt gebruikt. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn. Het komt voor dat kennis relatief gemakkelijk binnengehaald kan worden, maar dat men dat niet doet, omdat er niet aan wordt gedacht: het zgn. *onbewust* niet-weten. Ook wordt kennis genegeerd of ‘vermorst’ omdat het *niet gebruikelijk* is die kennis mee te nemen (van Buuren, 2008). Bijvoorbeeld kennis van de mensen die wonen in het gebied (‘lokale kennis’). Maar zelfs voor de kennis van deskundigen, die grote overstromingsrisico’s zien op plaatsen waar woningen gepland zijn, hebben plannenmakers niet altijd oog (Noordam en Spaink, 2008). Soms ook is het *bewust*, willen actoren bepaalde kennis niet inbrengen. Private partijen kunnen bang zijn voor openheid als zij denken dat daardoor hun concurrentiepositie nadelig wordt beïnvloed. Soms achten actoren informatie bij voorbaat niet van belang, als dat niet past bij het eigen referentiekader. Dat kan ook worden veroorzaakt door tunnelvisie, groepsdenken, bestuurlijke verstrikking e.d. Dat is riskant voor de voortgang omdat het uiteraard het vertrouwen geen goed doet. Daarvan bestaan talloze voorbeelden in de praktijk (de Vries et al., 2009).

Het op een *onsamenhangende* manier presenteren van allerlei informatie kan verwarring brengen. Het is moeilijk uit een stortvloed van gegevens de relevante informatie te destilleren. Overigens is ook de *vaardigheid* van de gebruikers om informatie te vertalen naar de probleemstelling een belangrijke factor. Er kan ook een *te veel* aan informatie beschikbaar zijn. De stapels rapporten die veelal rond grote projecten worden geproduceerd, vertroebelen het overzicht. Een bekend voorbeeld is in dit verband de Betuweroute waar het ging om zeer veel informatie, die volgens de Algemene Rekenkamer bovendien van bedenkelijke kwaliteit was (Tweede Kamer, 2000; Pestman, 2001). Niet alleen het ontbreken van informatie, maar ook overvloedige informatie kan dus een probleem zijn. Het verschijnsel dat er enerzijds te weinig en anderzijds te veel informatie is, wordt wel de ‘informatieparadox’ genoemd (van Thijn en Cardoso Ribeiro, 2004).

Bij dit alles komt dat als gevolg van de lange looptijd en de dynamiek door onvoorziene kansen en tegenslagen niet alleen de vraag naar kennis verandert, maar dat kennis ook situatie gebonden is. Bovendien kunnen prioriteiten veranderen. De conclusie is dat in het algemeen niet voldoende informatie beschikbaar zal komen om de alternatieven met zekerheid te kunnen beoordelen. De Commissie voor de m.e.r. (2010, p.3) schrijft dat er altijd rekening mee moet worden gehouden dat effectvoorspellingen een hoge mate van onzekerheid kennen en stelt: *“Het niet of onvoldoende meenemen van deze onzekerheden bij gebiedsontwikkeling resulteert in schijnzekerheden en ondoelmatige keuzes”*.

6.3.3 Acceptatie van informatie

Informatie wordt aangeleverd door participerende actoren of door onderzoekers (in opdracht) en gebruikt om de vraagstelling uit te diepen. Maar ook vanzelfsprekend om ideeën en inzichten van anderen te beïnvloeden, om te argumenteren en keuzes te legitimeren (Stone, 1979). Als informatie ontbreekt of wordt veronachtzaamd, kan dat strijd veroorzaken. Maar ook niet alle aangeleverde informatie, in kwantitatieve zowel als kwalitatieve vorm, wordt altijd door alle actoren geaccepteerd. Gedurende het proces zullen compleetheid en kwaliteit van de informatie daarom voortdurend ter discussie staan en daarbij kan het gaan over informatie die van doorslaggevende betekenis is.

Er bestaan vele voorbeelden van situaties waarin informatie omstreden was, zoals onder meer het onderzoek van het Rathenau Instituut (1998) en de bundel van de RMNO (in 't Veld, 2000) laten zien. Deze voorbeelden hebben betrekking op de inbreng van onderzoekers. Zij worden niet altijd door alle partijen als onafhankelijk beschouwd (zoals in het geval van de bodemdaling in de Waddenzee) of leveren niet wat van hen wordt verwacht. Dat laatste kan bijvoorbeeld komen doordat onderzoekers doorgaans hun veronderstellingen expliciteren en onzekerheden benoemen, waar andere actoren behoefte hebben aan zekerheid. Daarnaast verschillen deskundigen ook onderling vaak van inzichten, want ook zij formuleren de vragen en antwoorden vanuit het eigen perspectief.

Opvattingen zijn persoonsgebonden, maar op een hoger abstractieniveau bestaan er – bijvoorbeeld in een groep of coalitie – gedeelde opvattingen. Die bepalen het handelen en het verwerken van informatie in zo'n coalitie. Coalities die overtuigingen delen en een bepaalde oplossing bepleiten kunnen spontaan ontstaan en het verloop van het proces beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat zij tegenover elkaar komen te staan in een 'strijd' over informatie (in 't Veld et al., 2000).

Bodemdaling in de Waddenzee

Een bekend voorbeeld is de voorspelde bodemdaling van de Waddenzee als gevolg van gaswinning. Bodemdaling is een onvermijdelijk effect van langdurige gaswinning. Een door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (1998) gefinancierde studie, die aannemelijk maakte dat de door deze Maatschappij voorgenomen gaswinning nauwelijks of geen bedreiging zou vormen voor de natuur van de Waddenzee, werd door andere partijen niet geaccepteerd. Bodemdaling zou volgens de tegenstanders aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de vogelstand. Ook al zou de Waddenzee wellicht verstoringen kunnen opvangen en zou de Nederlandse Aardolie Maatschappij aan stringente eisen willen voldoen, werd men het niet eens. Daarbij speelden ook onzekerheden, onder andere betreffende de zeespiegelstijging. Het voorzorgprincipe dat zegt 'bij twijfel geen boring' won in deze casus aanvankelijk, later werd boren wel toegestaan 'met de hand aan de kraan'. Een belangrijke factor was dat het onderzoek niet onafhankelijk zou zijn. Iets dergelijks deed zich voor bij het Near Shore

Windpark, waar betrokken actoren zich niet gebonden voelden aan de resultaten van een door het ministerie van EZ in het leven geroepen review-commissie (van As et al., 2003).

Volgens Sarewitz is de werkelijkheid dermate rijk en complex, dat er heel verschillende soorten wetenschappelijke benaderingen naast elkaar mogelijk zijn: een ‘objectieve overdaad’ (Slob en Staman, 2012). De participerende actoren zijn extra kritisch als de wetenschappelijke inzichten afwijken van wat zij zelf menen te weten.

Voor alle actoren geldt dat het op eigen ervaringen gebaseerde referentiekader van waaruit de wereld wordt gezien, bepaalt wat ze kunnen herkennen en interpreteren. Dat is onontkoombaar. Mensen gebruiken hun referentiekader noodgedwongen omdat ze voortdurend moeten selecteren en vereenvoudigen, het ontbreekt de mens aan energie om steeds alle informatie die op hem afkomt te verwerken (Russo en Schoemaker, 2002). Selecteren is een kwestie van overleven. Wat mensen al denken te weten, is ‘verankerd’ en moet liefst niet ter discussie komen. Als de informatie niet ‘past’, wordt die al snel onjuist of niet relevant gevonden, krijgt het stempel ‘niet voldoende objectief’ en wordt niet geaccepteerd. Zelfs wetenschappelijke kennis heeft daarom niet altijd gezag.

Beperkte acceptatie van informatie

In de psychologie worden in dit verband de volgende begrippen onderscheiden:

- confirmation bias: we merken datgene op dat onze overtuiging bevestigt.
- anchoring: we houden vast aan onze duiding van gebeurtenissen en informatie zonder alternatieven serieus te onderzoeken.
- representativeness error: bij onze waarnemingen gelden onze eigen ervaring en opvatting als *het* interpretatiekader, dus dat wat wij al weten, of dachten te weten.

(Russo en Schoemaker, 2002).

Ook de aggregatie van informatie, het gebruik van indicatoren of de compacte presentatie kan vragen oproepen. Bijvoorbeeld wordt in verschillende sectoren van de samenleving informatie verzameld om tot betere resultaten te kunnen komen: ‘evidence based’. In een streven naar objectieve informatie worden dan veelal getallen gegenereerd, waarvan de waarde en betekenis niet altijd duidelijk is. De betekenis van ‘objectieve’ meting en ‘evidence’ veelal wordt overschat ten opzichte van andere valide vormen van argumentatie (Wise, 1995). Getallen zijn gemakkelijk hanteerbaar en overtuigend, maar niet in alle gevallen minder subjectief dan kwalitatieve informatie. In voorkomende gevallen geeft kwalitatieve informatie meer inzicht dan getallen. Als het gaat om een zo goed mogelijk inzicht is ‘weten’ meer dan alleen ‘meten’. Toch is ‘meten = weten’ een breed aanvaard adagium. Naast feiten en bewezen samenhangen zijn er ook andere factoren die de acceptatie van informatie beïnvloeden. Davoudi noemt in navolging van Weiss: “ideology, interests, institutional norms and practices, prior information”. Ideologie weerspiegelt een achterliggende overtuiging, die niet gemakkelijk verlaten wordt, zoals ook belangen, instituties en ervaring (Davoudi, 2006). Daardoor heeft ieder eigen beelden van de werkelijkheid en bestaan objectieve representaties van de werkelijkheid niet. En daardoor is kennis niet zonder meer de overtuigende factor, kennis is zelf betwist (WRR, 1998b). Het altijd optredende risico is dat partijen tegenover elkaar blijven staan: de voor de besluitvorming relevante informatie blijft omstreden, wat de een ziet als feit ziet de ander als onzin. Het voor de hand liggende gevolg is dat er een grote kans is dat een patstelling ontstaat (Noordegraaf, 2002). De oplossing moet aansluiten bij het concept gebiedsontwikkeling, met name bij het idee van ‘samenwerken als partners’.

6.3.4 Joint fact finding

De actoren die participeren in gebiedsontwikkeling, doorlopen een proces waarin van elkaar en met elkaar wordt geleerd. Ieders beeld van de werkelijkheid wordt beïnvloed door kennis te nemen van wat anderen weten en van hoe anderen over de werkelijkheid denken. De aangeleverde informatie is vaak onvolledig en niet zonder meer van waarde, althans niet voor ieder van dezelfde waarde. Daarom is er niet zonder meer een gedeelde informatiebasis. Dat kan – zodra standpunten zijn uitgekristalliseerd – leiden tot een verlamme strijd rond de informatie die daaraan ten grondslag ligt.

Om tot gedragen besluiten te komen, moet steeds overeenstemming bestaan over de te gebruiken informatie. Dat past bij de kenmerken van gebiedsontwikkeling: coproductie vereist het gemeenschappelijk maken van tegenstellingen en is een uitnodiging zich te verplaatsen in posities van anderen, inzicht te krijgen in elkaars wereld en daardoor meer begrip voor elkaar. Zo ontstaat leren *van* elkaar en *met* elkaar (van As et al., 2003). Het groepsproces speelt daarom een belangrijke rol: *“Het idee dat de mens kiest louter door af te wegen en te delibereren klopt niet. Rationele processen zijn slechts ten dele bepalend voor keuzegedrag. Onbewuste psychologische processen, emoties en invloeden van de fysieke en sociale omgeving blijken een evenzo sterke invloed uit te oefenen op de kiezende mens.”* (Thomas, 2009, p. 252). Een constructieve samenwerking is essentieel. Tussen de betrokken actoren moet worden overeengekomen wat wordt geaccepteerd. Dat vergt ook een daarop toegespitste werkwijze.

In het proces van gebiedsontwikkeling ontstaat de vraag naar informatie tijdens het proces, naarmate de ideevorming vordert. De sleutel ligt in gezamenlijke informatieverwerking. *“Het doen van gezamenlijke informatieverwerking bevordert dat betrokkenen de problemen en uitdagingen van het gebied met elkaar ontdekken en een gezamenlijk beeld vormen. Bovendien bevordert dit de acceptatie van de kennis die zo wordt gegenereerd”* (Verwest et al., 2005, p 6). Het ligt voor de hand dat de actoren gezamenlijk bepalen welke informatie nodig is en waarom. Wat als juist wordt aanvaard en welke leemtes in de kennis worden geaccepteerd. Zo wordt kennis door interactie eigendom van de groep. Als de actoren nauw betrokken zijn bij de kennisverzameling en gezamenlijk opdrachten formuleren voor nader onderzoek, wordt gesproken van *‘joint fact finding’* (Ehrmann en Stinson, 1999; in 't Veld, 2000). Joint fact finding is een gezamenlijk zoekproces. Deze aanpak is ontwikkeld om een gezamenlijk beeld, of in elk geval een gedeelde kennisbasis voor de afwegingsfase te ontwikkelen en zo te voorkomen dat kennis omstreden wordt. Dat is in lijn met de kenmerken van het proces van gebiedsontwikkeling. De actoren bepalen samen wat uitgezocht moet worden, welke vragen beantwoord moeten worden, welke deskundigen worden ingeschakeld en de manier waarop het onderzoek wordt aangepakt. Zij stellen de aannamen vast waarop het onderzoek gebaseerd zal worden, de meetmethoden en het gewenste niveau van aggregatie. Ze bespreken wat de beperkingen van de methoden zijn en hoe er met de resultaten omgegaan zal worden. Zo nodig wordt dit vastgelegd in een protocol. Daarin kan ook worden opgenomen dat – als men het niet eens kan worden, de verschillende inzichten in alternatieven kunnen worden uitgewerkt. Er kunnen meerdere onderzoeksactiviteiten na en naast elkaar worden uitgevoerd. Dat zijn in feite deelprocessen, die gekoppeld moeten zijn aan het hoofdproces en begeleid door leden van de groep die voldoende vertrouwen genieten en mandaat hebben. Er is niet altijd een onafhankelijke bron beschikbaar, omdat vakkennis vaak samenhangt met een belang. Toch zijn belanghebbenden soms de beste deskundigen en in dat

geval is ‘second opinion’ op zijn plaats. Vertrouwen blijft essentieel, want veel onderzoek en informatievergaring blijft specialistenwerk en is daarmee moeilijk te beoordelen voor leken.

Niet alle informatie vergt een uitgebreide behandeling. Over sommige feiten of constateringën zijn actoren het zonder meer eens. Zoals over kennis die kan worden ontleend aan een gezaghebbende bron, als er sprake is van onafhankelijke, dus niet door een bepaald belang gekleurde informatie. In het algemeen geldt bijvoorbeeld de milieueffectrapportage (m.e.r.) als een gezaghebbende bron.

De Commissie voor de m.e.r. als gezaghebbend toetser

De m.e.r. heeft tot doel gericht informatie over natuur- en milieueffecten te verzamelen om die te kunnen betrekken bij de besluitvorming. Een onafhankelijke commissie, de Commissie voor de m.e.r., toetst of deze informatie juist en voldoende is. Het is mogelijk deze aanpak voor gebiedsontwikkeling verder uit te breiden. Een eerste stap zou kunnen zijn dat de reikwijdte van de m.e.r. wordt verruimd tot alle benodigde informatie (Nooteboom, 2013). Door de Commissie wordt er ook over nagedacht om de uitgebreide rapporten van deskundigen meer ‘eigen’ te maken voor betrokkenen door hen intensiever te betrekken. Dat kan door het m.e.r. proces in te richten als een interactief proces. Sinds 2011 doet de Commissie een “pilot procesgericht adviseren m.e.r.” om zijn werk in een aantal gevallen beter te laten aansluiten bij de behoeften van betrokkenen (Cie. voor de m.e.r., 2013). Waar in de oorspronkelijke procedure belanghebbenden slechts gebruik konden maken van de inspraakmomenten bij de richtlijnen en het MER-rapport, zouden zij in die nieuwe situatie nauw betrokken moeten worden bij het formuleren van de onderzoeksvragen. In de situatie van gebiedsontwikkeling zouden de actoren van de kerngroep wellicht gezamenlijk in de m.e.r.-rol als initiatiefnemer kunnen stappen.

Het proces is gericht op overeenstemming, op gedeelde beelden. Het is een kwestie van ‘doormodderen’ totdat een bevredigend resultaat wordt bereikt, een resultaat dat voldoende breed wordt geaccepteerd. De aangeleverde informatie dient om het debat te voeden en om de bandbreedte te versmallen waarbinnen de discussie zich afspeelt. Deze benadering wordt wel aangeduid als ‘*evidence-informed*’ in tegenstelling tot ‘*evidence-based*’ (Davoudi, 2006). Een groepsproces met joint fact finding leidt in principe tot gedeelde kennis ofwel ‘*negotiated knowledge*’, kennis die volgens de samenwerkende actoren relevant is om te hebben (de Bruijn et al., 1998). Met die kennis worden alternatieve opties opgebouwd waaruit gekozen kan worden. De verworven kennis kan helpen om meer te begrijpen van de voorwaarden waaronder verschillende ingrepen effectief zullen zijn en om feiten en waarden die in het geding zijn te verhelderen.

Dit leerproces is gericht op een gezamenlijk gedragen perspectief op de werkelijkheid: het door Habermas in de jaren tachtig beschreven *intersubjectieve perspectief* (de Roo en Voogd, 2004). Overeenstemming tussen individuen, bereikt door vrije en open discussie komt in de plaats van de niet realiseerbare objectiviteit.

6.3.5 Voortgang

Om samenwerking te bestendigen, is voortgang nodig. Een nuttig *vervoermiddel* hiervoor kan de *effectenmatrix* zijn: een systematische manier om de informatie over de alternatieven te ordenen. Een matrix waarin per alternatief de verwachte gevolgen voor gekozen criteria wordt weergegeven. Gebruik van dit ‘vervoermiddel’ zal voor focus zorgen.

Een belangrijk deel van de kennisvragen zal de gevolgen van alternatieve opties betreffen. Om deze kennis te verwerven staat een hulpmiddel ter beschikking dat bekend staat als de ‘*effectenarena*’ (www.effectenarena.nl). Dat is een vorm van joint fact finding. In de kern gaat het om het vullen van een effectenmatrix in een brainstormbijeenkomst, met behulp van schema’s en checklists. Tijdens het proces zal ook kennis uit andere bronnen moeten worden ingebracht, bijvoorbeeld door onderzoekers.

De effectenmatrix

Op de ene as van de matrix staan de opties (of alternatieven), op de andere de effecten, dat zijn in feite de criteria waarop wordt beoordeeld. De deelnemers vullen samen de cellen van de matrix in. In de cellen kunnen absolute en relatieve scores worden vermeld. Zo wordt overzichtelijk getoond hoe de bestudeerde alternatieven per criterium scoren. Die scores kunnen kwantitatief zijn, maar dat is zeker niet noodzakelijk: denk naast geldbedragen en tijdswinst in minuten ook aan relatieve scores in rapportcijfers of klassen. Effecten manifesteren zich niet op één moment, maar in de loop van de tijd, gedurende de gehele economische levensduur. Het gaat erom dat de betekenis van de effecten zo goed mogelijk tot uitdrukking komt. Bijvoorbeeld het aantal getroffen: het aantal mensen wier rust verstoord wordt door een zeker niveau van geluidhinder is een welvaartseffect (Ecorys, 2009 blz. 16). Soms zijn er grote onzekerheden en hebben gewenste ontwikkelingen vooral een strategisch karakter. Dat strategisch aspect vraagt om een afzonderlijke inschatting en is dan een criterium in de effectenmatrix.

Aan de hand van de beschikbare kennis over de effecten gaan de actoren op zoek naar gunstige combinaties. De matrix verandert voortdurend tijdens het ontwikkelingsproces, omdat de ontwikkeling van de opties in wisselwerking met de onderkende effecten plaatsvindt. Sommige effecten zijn prohibitief, andere zijn weg te nemen, bijvoorbeeld door het treffen van maatregelen die worden ingebouwd in het alternatief. Als dat niet kan, is compensatie nog een mogelijkheid. Notoir slechte opties, die niet verbeterd kunnen worden, vallen af. Op deze manier zijn effecten, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid, ook een ontwerpcriterium.

De voortgang van het proces is ook gebaat bij het ordenen en vastleggen van gebruikte informatie en van gebruikte overwegingen. Door de duur van het proces zullen immers actoren uittreden en intreden en zullen ook van tijd tot tijd personen worden vervangen. Met name op de consolidatiemomenten (momenten van consensus) moet er een *document* worden opgesteld dat in beeld brengt wat tot dat moment is bereikt en wat er in elk geval nog moet gebeuren. Daar komt bij dat het met het oog op verantwoording achteraf met name belangrijk is om te laten zien welke alternatieven zijn overwogen en waarom zij al of niet zijn weggefallen. Die gedachte wordt nadrukkelijk onderschreven door de Commissie voor de m.e.r. (2013). De commissie dringt aan op een beschrijving van belangrijke alternatieve keuzes die in het voortraject zijn afgefallen. Daarbij moet worden aangegeven welke milieuargumenten daarbij een rol hebben gespeeld. De commissie meent dat het MER een

overzicht moet bevatten van de relevante alternatieve keuzes, die in het maatschappelijke of wetenschappelijke debat een rol spelen.

Een proces-ondersteunend overzicht van de op enig moment beschikbare informatie kan worden gegeven in en rond de effectenmatrix, waarin de effecten per alternatief op een gewenst detailniveau zijn weergegeven. De matrix laat zien welke informatie op dat moment is verwerkt en waar nog leemten zitten.

6.4 Besluitvorming

6.4.1 Co-evaluatie

Te nemen besluiten kunnen de visie betreffen zowel als de initiatieven die in het kader van de visie worden ontplooid. In alle gevallen geldt dat ideeën en voorkeuren in de tijd kunnen veranderen. De deelnemende actoren combineren kennis uit diverse bronnen en vormen zo hun mening. Het is een proces van overtuigen en overtuigd worden. Dat gebeurt voor een belangrijk deel al tijdens het ontwikkelen van de alternatieven. Preferentievorming vindt tijdens het proces van uitwisseling plaats (WRR, 1998 p. 121). In feite is sprake van een proces van onderhandeling. Niet in de ‘distributieve’ betekenis van dit begrip, waarbij deelnemers proberen een zo groot mogelijk deel van de koek te bemachtigen, maar in de ‘integratieve’ betekenis. Van *integratieve onderhandeling* is sprake op het moment dat de deelnemers de intentie hebben om samen tot een compromis te komen waar allen baat bij hebben. Bij gebiedsontwikkeling is in principe aan de voorwaarden voldaan voor zinvolle integratieve onderhandelingen, zoals die beschreven zijn door Aarts (1998) en Mastenbroek (1997): de actoren zijn afhankelijk van elkaar en communiceren met elkaar. Actoren houden zoveel mogelijk rekening met wensen van de andere partijen, mede omdat het gaat om een langdurige samenwerking tussen die partijen.

Feiten ondersteunen het betoog van de betrokkenen. Maar ook formuleringen, verhalen en metaforen hebben een belangrijke functie voor de analyse. Met taal worden problemen, oplossingen en ideeën ‘geframed’, wat leidt tot specifieke, maar vaak verschillende voorstellingen van de werkelijkheid (Rein en Schön, 1993). Actoren nemen informatie van elkaar over, passen hun mening aan op grond van de feedback die ze krijgen en sluiten zich bij anderen aan. Zo ontstaan ook *groepspreferenties* (Dawnay et al., 2005). Ook al beschikken mensen niet over alle gegevens die strikt genomen nodig zijn, maken zij toch een sluitend verhaal op grond van de feiten waarover ze wel beschikken: ze zijn gewend te roeien met de riemen die ze hebben (Kahneman, 2011).

De ontwikkeling van opties gaat gepaard met plussen en minnen: zijn de opties realistisch, wat kan eraan worden verbeterd? Momenten van debat worden afgewisseld met momenten van consensus waarbij men tot zaken komt. De momenten van consensus zijn te zien als ‘*consolidatiemomenten*’. Deze kunnen zich op willekeurige momenten voordoen, zoals Teisman (2001) laat zien aan de hand van het ‘rondenmodel’ waarmee hij de wijze beschrijft waarop besluitvorming veelal plaatsvindt. De keuze wordt niet – zoals het klassieke beeld is – op een bepaald moment door een centrale actor bepaald, maar resulteert uit de voortgaande interactie tussen actoren in verschillende opeenvolgende rondes. “*Beslissen wordt een meer cyclisch proces, waarin het onderhandelen over de relatieve waarde van gegevens en het vinden van een balans tussen uiteenlopende meningen en emoties even kenmerkend zijn als het zuiver rationeel afwegen van feiten*” (van de Gronden en Luitjens, 1996, p.2). Een incident, de toevallige samenloop van omstandigheden (‘windows of opportunity’) is soms

bepalend (Kingdon, 1984). Een reeks beslissingen van de wederzijds afhankelijke actoren leidt uiteindelijk tot resultaat. Dit type besluitvormingsproces kan worden aangeduid als ‘*co-evaluatie*’.

De matrix kan een ondersteunende rol vervullen. Het is een hulpmiddel om de alternatieven verder aan te scherpen en tegelijk de basis voor de besluitvorming. De effecten moeten zo nauwkeurig mogelijk worden beschreven, niet alleen kwalitatief maar zo mogelijk ook getalsmatig (bijv. hoeveelheden). Als gevolgen van de opties inzichtelijk worden gemaakt, is het vervolgens mogelijk weloverwogen te kiezen (Thaler en Sunstein, 2009).

Als de opties op deze wijze zijn uitgewerkt en geoptimaliseerd, kan een van de opties worden gekozen. Daarbij kan het uitwerken van de zgn. *scorekaart* helpen. Als eerste stap kan per effect worden nagegaan welke optie het beste scoort. Bijvoorbeeld: voor effect a is alternatief 2 het beste, gevolgd door alternatief 1, terwijl alternatief 3 het slechtste scoort; voor effect b ligt dit wellicht anders, enz. Waar getallen staan (bedragen, minuten) kunnen die blijven staan (er mag geen informatie verloren gaan), waar alleen een ordinale rangschikking mogelijk is, kunnen onder bijvoorbeeld kleuren of arceringen worden gebruikt. Het gewicht dat aan de effecten wordt toegekend kan tussen actoren onderling uiteenlopen en hangt af van de context en het moment. De keuze valt op het alternatief dat na discussie het beste wordt bevonden. De uitgewerkte effectenmatrix is voor het afwegingsproces als het ware een ‘vervoermiddel’. De stapsgewijze aanpak vormt een effectieve stimulans (Kerkhof et al., 2002).

De scorekaart

De beschreven aanpak, waarbij per criterium gekeken wordt welk alternatief het beste scoort, staat bekend als ‘de scorekaart’. De scorekaart werd onder meer toegepast in het rapport van de Oosterschelde commissie (RAND, 1977). Alle effecten kunnen op een gelijkwaardige manier worden meegenomen. Er vinden geen onduidelijke bewerkingen van het materiaal plaats, zodat de doorzichtigheid gewaarborgd is. De scorekaartanalyse levert geen ‘objectieve’ antwoorden, maar helpt de alternatieven op hun consequenties te doordenken en is slechts een ‘vervoermiddel’ om de discussie te richten; het stimuleert argumenten en vooronderstellingen te expliciteren. Omdat het slechts gaat over relatieve volgordes hoeft niet elk aspect tot op de bodem uitgezocht te worden; alleen de onderscheidende aspecten vragen nauwgezette aandacht.

Tijdens dit proces ontstaat een beeld van de aanvaardbaarheid van de alternatieven en van het antwoord op de vraag wat voor elk van de deelnemers het gunstigste alternatief is. De actoren bepalen hun voorkeur door impliciet of expliciet gewichten toe te kennen aan de scores/criteria. Dat is een subjectieve weging op grond van de preferenties van die actor.

6.4.2 Risico van ‘negotiated nonsense’

Een groep die gezamenlijk informatie vergaart en bewerkt, loopt het risico van ‘groepsdenken’. Dit kan ontstaan als de onderlinge verhoudingen zodanig zijn dat geen van de deelnemers aan het proces eventuele twijfels uit. Het behouden van overeenstemming en eensgezindheid is in dat geval belangrijker dan een kritische overweging van de feiten. Dit leidt vaak tot een slechtere besluitvorming (Janis, 1972). Het negeren, bagatelliseren of diskwalificeren van informatie kan het gevolg zijn van bijvoorbeeld zelfoverschatting (“ze

vertellen ons toch niets nieuws”), blikvernauwing of een tunnelvisie (“dit is de enige mogelijkheid”) (de Vries et al., 2009, p. 9). Of als afwijkende inbreng ongewenst is: “ze leiden af van de kern en kosten alleen maar tijd” (Spaink, 2005, p.27). Als langere tijd in een bepaalde richting is gewerkt, is er gevoelsmatig geen weg terug (de Vries et al. 2009).

Andere, onbewuste oorzaken voor onjuiste informatie (Kahneman, 2011; Russo en Schoemaker, 2002; WRR, 2009):

Framing: de manier waarop de vraag wordt geformuleerd heeft invloed op de selectie van informatie.

Denkfouten: inzichten stoelen niet altijd op kennis van essentiële gegevens; bijvoorbeeld de statistische context.

Beeldvertekening: het geheugen werkt selectief; nadat je overtuigd bent van iets wat je eerst anders zag, val je toch snel weer terug in de oude opvatting. Bovendien blijven de laatste indrukken het beste hangen.

Het risico van een te eenzijdig procesgeoriënteerde aanpak is dat onjuiste informatie niet ontmaskerd wordt of belangrijke informatie onbenut blijft, zodat de inhoud niet aan eisen voldoet. Als het groepsproces leidt tot informatie die de toets der kritiek niet kan doorstaan, spreken we van ‘*negotiated nonsense*’ (de Bruijn et al., 1998; v.d. Riet, 2003). Onzin in plaats van kennis. Met als gevolg een kans op vertraging als alsnog betere informatie op tafel komt. Of verkeerde beslissingen.

Om het risico van negotiated nonsense bij gebiedsontwikkeling te minimaliseren, is van belang dat de actoren in de ‘buitenring’ op de hoogte worden gehouden en commentaar kunnen leveren. Reflectie – van tijd tot tijd – met input of kritische blik van buitenstaanders kan helpen ‘bias’ te voorkomen. Bovendien is er een mogelijke rol voor de eerder geïntroduceerde procesbegeleider (hoofdstuk 5). Niet alleen vergt het selecteren, structureren, communiceren en interpreteren van informatie deskundigheid en vaardigheden, dat geldt ook voor het tegen het licht houden van veronderstelde samenhangen en het herkennen en doorbreken van fixaties (In ’t Veld, 1999). Een kritische en vaardige procesbegeleider die meeloopt in het proces, die enerzijds veel ideeën binnenhaalt en anderzijds kritisch zaken aan de orde stelt heeft gezag in de groep. Dat draagt ook bij aan de samenwerking, want daardoor is er aandacht, nabijheid en herkenbaarheid (Heijne, 2010).

6.5 Samenvatting en conclusies

Een actor die zich probleemeigenaar voelt en constateert dat hij andere actoren met belangen in het betreffende gebied nodig heeft, kan het initiatief nemen tot gebiedsontwikkeling. Hij zoekt partners en vormt met hen een initiatiefgroep. De initiatiefgroep probeert met een open geformuleerde uitnodiging actoren te interesseren. Dat kunnen overheden, ondernemers, burgers en maatschappelijke organisaties zijn, die intensief of minder intensief meedenken. Buitenstaanders kunnen met een specifieke reden voor kortere tijd ingeschakeld worden. De wervende tekst van de uitnodiging moet enerzijds duidelijk zijn, anderzijds open met veel ruimte voor inbreng: een probleemschets.

Het proces moet zo worden ingericht dat betrokkenheid ontstaat en blijft. Actoren doen mee als hun inspanning niet voor niets is, als zij hun ideeën kwijt kunnen en zo mogelijk verwezenlijken. Er moet daarom ruimte worden gecreëerd voor het uiten van de meest uiteenlopende ideeën en inzichten. De actoren moeten gezamenlijk de grenzen van de oplossingsruimte oprekken, maar hebben daarvoor geen onbeperkte mogelijkheden. Dat vergt respect voor elkaar en in het bijzonder voor de rol die andere actoren hebben als overheid, als bedrijf, als maatschappelijke organisatie of als inwoner. Om een open discussie te bewerkstelligen is het zinvol om bij de aanvang van het proces de meest uiteenlopende gedachten anoniem te verzamelen. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van hulpmiddelen zoals de “GDR” en interviews. Anonieme inbreng voorkomt dat actoren een eenmaal naar voren gebracht idee of inzicht moeten verdedigen en zich daardoor ‘ingraven’. Het gaat om het maximaliseren van de mogelijkheid om te leren en eigen inzichten verder te ontwikkelen. Voor het confronteren van inzichten zijn ontmoetingen van wezenlijk belang. Niet alleen frequente ontmoetingen van de kerngroep, maar ook gesprekken of interviews met geïnteresseerden uit de buitenring en met workshops rond thema’s. Als er binnen de kerngroep een open houding is, zullen ook via allerlei netwerken inzichten binnenkomen.

Inhoudelijk is het visieproces een kwestie van het bespreken en verder ontwikkelen van ideeën en mogelijkheden. Ideeën over hoe het zou kunnen worden in sociaal, ecologisch en economisch opzicht. Eerst zal er aandacht besteed moeten worden aan de richting voor de ontwikkeling. Wat kan een leidend thema zijn? Dat wat specifiek is en de bestaande kwaliteiten van het gebied vormen daarbij vanzelfsprekend het uitgangspunt (Koot, 1995). Actoren zullen het niet altijd met elkaar eens zijn. Er kunnen groepen van actoren (configuraties) ontstaan die verschillende kanten op willen. Dreigende botsingen kunnen dan worden voorkomen door alternatieven naast elkaar te ontwikkelen. Tussen die configuraties kan dan een proces van afstemming tot stand komen, waardoor alternatieven worden verrijkt. Deze confrontatie van wensen en mogelijkheden maakt maatwerk mogelijk, terwijl de samenwerking ermee gediend is dat al te snelle keuzes worden vermeden, als de actoren alternatieve opties pas laten vallen als de supporters van die alternatieven overtuigd zijn. Het is een leerproces.

Dit proces vergt kennis over, resp. inschattingen van de effecten van de opties. Daarbij moet worden uitgezocht of initiatieven passen binnen de gebruiksruimte, dus of ze mogelijk zijn bovenop bestaande of geplande activiteiten. En omdat het doel in het algemeen is verwoord in termen van ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid of het ‘people, planet, profit’-beginsel gaat het vooral over in dat licht te verwachten effecten. De kennis van die effecten bestaat niet altijd of komt niet altijd beschikbaar. Er zijn leemten in de kennis die niet in het kader van een gebiedsontwikkelingsproces kunnen worden weggenomen. Zelf informatie verzamelen stuit veelal op budgettaire grenzen of tijdsgebrek. Ook is niet altijd bekend wat er aan informatie

bestaat, kan een partij uit concurrentieoverwegingen niet ‘het achterste van de tong laten zien’, of hebben de actoren er eenvoudig geen oog voor omdat het niet past bij hun denkwereld. Door het ontbreken van essentiële kennis kan de gewenste ‘robuuste inhoud’ in het gedrang komen.

De wel aangedragen informatie is niet altijd onomstreden. De werkelijkheid is complex, zodat verschillende interpretaties mogelijk zijn. Vermeende kennis wordt niet zonder slag of stoot vervangen door nieuwe inzichten, ook niet als die ‘kennis’ berust op denkfouten. Er moet worden verzameld, geselecteerd en geaggregeerd. Die processen zijn afhankelijk van de eigen voorkeuren van actoren. Kennis is dus niet zonder meer de overtuigende factor. Als reactie op de desondanks gewenste “evidence based” benaderingen, werd het begrip “*evidence informed*” geïntroduceerd. Het maatschappelijk debat zou moeten worden gevoerd met kennis van de feiten die ter beschikking staan. Evidence wordt in deze opvatting geconfronteerd met de context en is dan meer de *achtergrond* en niet de basis voor te maken keuzen. Over een deel van de hiervoor benodigde informatie zal zonder meer geen discussie bestaan. Een ander deel is afkomstig van, of getoetst door een gezaghebbende bron of organisatie, bijvoorbeeld de informatie die is getoetst door de Commissie voor de m.e.r.. Over alle andere te gebruiken informatie zullen de actoren het eens moeten worden. De geëigende aanpak hiervoor is ‘*joint fact finding*’: de actoren bepalen samen wat uitgezocht moet worden, welke vragen beantwoord moeten worden, welke deskundigen worden ingeschakeld en de manier waarop het onderzoek wordt aangepakt. Dan komt overeenstemming tussen individuen, bereikt door vrije en open discussie, in de plaats van de niet realiseerbare objectiviteit. ‘Joint fact finding’ bevordert dat kennis geaccepteerd wordt, omdat in een gezamenlijk zoekproces een gedeelde kennisbasis wordt ontwikkeld: ‘*negotiated knowledge*’. Er ontstaat een intersubjectief beeld van de werkelijkheid.

Om voortgang te bereiken kan de zgn. effectenmatrix als vervoermiddel dienen. Het proces van ‘joint fact finding’ krijgt dan focus en bovendien kan de matrix de basis zijn voor voortdurende verbetering van de alternatieven en voor tussentijdse verslaglegging (documentatie). Momenten van debat worden afgewisseld met momenten van consensus waarbij men tot zaken komt: ‘*consolidatiemomenten*’. Deze momenten kunnen plotseling optreden, bijvoorbeeld als zich een kans voordoet. Door de betekenis van effecten te bepalen kan de matrix dienen als ‘scorekaart’, een hulpmiddel voor de besluitvorming.

Bedacht moet worden dat aan deze werkwijze ook risico’s kleven, omdat er sprake is van inzichten die door onderhandeling tot stand komen. In dat onderhandelingsproces kunnen gemakkelijk situaties ontstaan waardoor onvoldoende kritisch wordt gewerkt. Dat kan leiden tot zgn. ‘*negotiated nonsense*’. Groepsdenken is een risico en daarom is kritische inbreng, al of niet van buiten de kringen van betrokkenen, gewenst.

Deze gezamenlijke aanpak van kennisverwerving spoort met coproductie. Het leren van elkaar door het gemeenschappelijk maken van tegenstellingen en de uitnodiging zich te verplaatsen in posities van anderen, inzicht te krijgen in elkaars wereld, past bij de uitgangspunten van gebiedsontwikkeling.

7. Kosten-batenanalyse⁸

7.1 Inleiding

Het resultaat van een gebiedsontwikkelingsproces is een visie met ideeën voor het realiseren van samenhangende, althans niet conflicterende, voorzieningen en maatregelen in een gebied. De feitelijke realisatie kost tijd en geld, inspanning en aandacht. Er zijn partijen nodig die bereid zijn te investeren – in de meest brede zin van het woord.

Eerste voorwaarde daarvoor is dat visie en plan gedegen zijn en de toets van de kritiek kunnen doorstaan. Het risico van een groepsproces als beschreven in de voorgaande hoofdstukken is dat er iets wordt geproduceerd dat op inhoudelijke onjuistheden berust, onevenwichtig is of niet realistisch ('negotiated nonsense': De Bruijn et al., 1998). Weliswaar zorgt het open karakter van het proces ervoor dat een brede variatie van inzichten kan worden ingebracht, maar dat betekent nog niet dat er realistische conclusies worden getrokken. In het groepsproces kunnen bijvoorbeeld vooroordelen, onderlinge deals of strategisch gedrag dat negatief beïnvloeden. Het resultaat zal daarom niet alleen door de betrokkenen geaccepteerd moeten worden, maar ook aan beschikbare kennis getoetst moeten zijn.

Een volgende voorwaarde is dat partijen kunnen beoordelen of zij kunnen investeren. Voor ondernemers geldt dat er een basis moet zijn voor een gezonde business case (Hanemaayer et al., 2010). Voor overheden geldt dat als het maatschappelijk nut positief is, dat legitimatie kan verschaffen om activiteiten te steunen, of ten dele te financieren. De overheid heeft immers een bijzondere verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke inrichting en moet plannen accorderen en veelal op onderdelen financieren. Niet alleen moeten daarvoor wenselijkheid en nut zijn aangetoond, ook moet de verdeling van de lusten en de lasten acceptabel zijn. Met een overzicht van deze verdeling kunnen bovendien mogelijke investeerders worden gevonden, omdat daarmee het belang kan worden ingeschat dat verschillende partijen kunnen hebben bij realisatie. Het gangbare en meest volledige economische instrument dat basisinformatie kan leveren voor de beoordeling van maatschappelijk nut en voor de verdeling van lusten en lasten is kosten-batenanalyse, een instrument dat in principe alle voor- en nadelen van een voorgenomen ingreep inventariseert en waardeert (Hanley, 2000).

Kosten-batenanalyse heeft zich de laatste decennia een plaats verworven in velerlei besluitvormingsprocessen. Vanuit het openbaar bestuur is in sommige gevallen een kosten-batenanalyse vereist op grond van een formele besluitvormingsprocedure of een bestuurlijk besluit daartoe. Ook in het domein van gebiedsontwikkeling is de wens gebleken om dit instrument toe te passen (Ministerie van VROM, 2007). De centrale vraag in dit hoofdstuk is dan ook of en hoe kosten-batenanalyse een bijdrage kan leveren aan gebiedsontwikkeling.

Toepassing van kosten-batenanalyse is niet vanzelfsprekend, want niet vrij van kritiek. Dat geldt voor zowel de methode als zodanig, als voor toepassingen. Het instrument wordt door sommigen gebagatelliseerd en door anderen verabsoluteerd. De Jong en Geerlings (2003) stellen dat economen anders aankijken tegen besluitvormingsprocessen dan ruimtelijke ordenaars. Volgens de laatsten hebben economen de neiging om het economisch perspectief

⁸ Het is de laatste jaren gebruikelijk geworden om te spreken van '*maatschappelijke* kosten-batenanalyse' (MKBA). Gezien de definities van 'kosten' en 'baten' en het hanteren van 'welvaart voor de samenleving' als criterium, is de toevoeging van het adjectief '*maatschappelijk*' echter een pleonasme. Om die reden wordt in deze studie consequent gesproken over kosten-batenanalyse.

tot het integrale perspectief te bestempelen dat in staat is alle relevante aspecten mee te nemen. Ruimtelijk ordenaars bieden daar weerstand tegen. Deze constatering wordt onderschreven in het onderzoek van Mouter et al. (2012) over het inzetten van kosten-batenanalyse bij ruimtelijke vraagstukken. Dit noopt tot een typering en plaatsbepaling van kosten-batenanalyse als economisch afwegingsinstrument. Economie gaat immers over meer dan alleen geld, maar doet bijvoorbeeld geen uitspraken over ethiek, moraal of rechtvaardigheid (Hennipman, 1945). In paragraaf 7.2 worden zonder in details te treden de voornaamste kenmerken van het instrument kosten-batenanalyse beschreven.

De toepassing van kosten-batenanalyse leidde al snel na de introductie in Nederland (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1974) tot aanvullingen en varianten zoals multicriteria-analyse en milieueffectrapportage. Na een periode waarin kosten-batenanalyses geen grote rol speelden, werd aan het begin van deze eeuw gesproken over “*de opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk*” (De Jong en Geerlings, 2003). De discussie en de ontwikkelingen gingen voort in ‘golfbewegingen’, zoals de geschiedenis laat zien (paragraaf 7.3).

Naast de kritiek op de economische invalshoek is er de op de methode en de bestaande praktijk gerichte kritiek. Het streven naar objectivering is een reden om kosten-batenanalyse te willen toepassen, maar evenals bij andere benaderingen zijn subjectieve keuzes niet altijd te vermijden. Specifiek voor kosten-batenanalyse is dat wordt gepoogd effecten vergelijkbaar te maken door ze te monetariseren (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1971). Met name deze stap is vaak aan kritiek onderhevig. Bovendien is de gangbare praktijk dat een kosten-batenanalyse in opdracht van een actor – doorgaans een overheid – aan het eind van een ontwikkelingsproces door specialisten wordt opgesteld. Waar de actoren via argumentatie tot plannen komen, worden de resultaten van een buiten hen om uitgevoerde kosten-batenanalyse niet vanzelfsprekend door alle belanghebbenden als basis voor een besluit geaccepteerd. Tegenover deze kritiek staat de opvatting dat kosten-batenanalyse dwingt tot het gebruik van zoveel mogelijk voorhanden zijnde kennis en tot het kritisch doordenken van voorgestelde oplossingen door ordening en explicitering, waarmee kan worden voorkomen dat de besluitvorming gedomineerd wordt door vooroordelen en goede bedoelingen (Koopmans et al., 2002). Deze spagaat blijkt ook in de praktijk. De meningen over kosten-batenanalyse zijn sterk verdeeld (Dopheide et al. 2011; Mouter et al., 2012) (paragraaf 7.4).

Omdat inzicht in de gedegenheid van de inhoud, in het maatschappelijk nut en in de verdeling van lusten en lasten van belang is voor het besluitvormingsproces en daarmee de realisatie van een ontwikkelde visie dichterbij kan brengen, is de vraag of en hoe kosten-batenanalyse hierin kan voorzien. Door de kenmerken en het gebruik van het instrument nader te bezien, blijken wellicht aanpassingen mogelijk om aan de kritiek tegemoet te komen (paragraaf 7.5). In paragraaf 7.6 volgen de samenvatting en conclusies.

7.2 Kenmerken van kosten-batenanalyse

7.2.1 Typering

In het dagelijks spraakgebruik wordt het begrip kosten-batenanalyse dikwijls vrijwel gelijk gesteld met ‘de voor- en nadelen op een rijtje zetten’, of ‘nagaan of het bereiken van een doel de inspanning waard is’. In die zin maakt iedereen voortdurend *impliciete* kosten-batenanalyses. In deze studie wordt echter de formele methode bedoeld, die voldoet aan een aantal kenmerken. Kosten-batenanalyse is aanvankelijk gepresenteerd als een ‘*monetair*’ instrument. Het streven is een overzicht te geven van de maatschappelijke voor- en nadelen van alternatieve maatregelen over een langere periode, waarbij de voor- en nadelen zoveel mogelijk gekwantificeerd worden, zodanig dat zij gemeten en onder één noemer (de geldnoemer) gebracht kunnen worden (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1974). In de recente leidraad voor kosten-batenanalyse van het CPB wordt de volgende omschrijving gegeven: *“een informatie-instrument dat vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel systematisch in beeld brengt en waardeert”* (Romijn en Renes, 2013 p.9).

Kosten-batenanalyse is de bekendste en meest complete methodiek binnen de beleidsanalyse. *“Vanuit de gedachte dat beleid ‘verstandig beleid’ moet zijn dat een oplossing biedt voor bestaande problemen hebben tal van bestuurskundigen en politicologen bijgedragen aan de vormgeving van een rationeel, op kennis gebaseerd en systematisch beleidsproces. Dit staat bekend als het model van rationele besluitvorming (Hoogerwerf, 1998; Simon, 1976, e.a.). Volgens dit model komen besluiten in een aantal opeenvolgende stappen tot stand. Nadat de doelen zijn vastgesteld, wordt bepaald op welke manieren deze doelen kunnen worden bereikt en wat de gevolgen zijn van elk alternatief. De waardering van de kosten en baten van elk alternatief leidt tot de keuze die het beste bijdraagt aan het te bereiken doel.”* (Michels, 2008 p.6). Deze beschrijving geeft de kern van de beleidsanalyse weer. Gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en scherpe definities verschaft de methodiek van kosten-batenanalyse een systematisch overzicht van de voor investeringsbeslissingen relevante informatie. Van ontwikkelde alternatieven worden de effecten in kaart gebracht en gewaardeerd. Daarbij gaat het naast de directe effecten nadrukkelijk ook om indirecte effecten (de doorwerking op de economie) en naast de interne ook om de externe effecten (effecten voor andere producenten of consumenten dan de eigenaar of gebruikers van een project). Als criterium wordt het begrip ‘welvaart’ gehanteerd en de gevolgen of effecten van een ingreep worden voor zo ver mogelijk herleid tot welvaartseffecten en op één noemer gebracht (geld). Het gaat daarbij om alle effecten op de samenleving, ongeacht de verdeling en gedurende de hele levensduur van het project. Ze worden gemeten ten opzichte van het referentiealternatief of ‘nulalternatief’, dat is wat er gebeurt zonder project. Op deze wijze kunnen alternatieve ingrepen worden gerangschikt naar hun bijdrage aan de welvaart. Een kosten-batenanalyse wordt opgesteld door specialisten, in interactie met de beslisser (als opdrachtgever voor het onderzoek). Kosten-batenanalyse gaat traditioneel uit van één beslisser, doorgaans de rijksoverheid.

7.2.2 De welvaartseconomische basis

Kosten-batenanalyse vindt zijn theoretische grondslag in de welvaartstheorie (Dasgupta en Pearce, 1972). Het is een instrument dat informatie aanlevert ten behoeve van de vraag welke van alternatieve mogelijkheden het meest bijdraagt aan de welvaart. Welvaart wordt

doorgaans gedefinieerd als de mate waarin de menselijke behoeften worden bevredigd. Daarbij treedt er een spanning op tussen de onbeperkte behoeften enerzijds en de schaarse middelen anderzijds. De mate waarin deze spanning wordt weggenomen is een maat voor de welvaart in ruime zin (Andriesen, 1964; van den Doel, 1978). Welvaart betreft behoeftebevrediging en is dus een gevoel of een beleving. Het gaat niet alleen om materiële zaken, maar ook onder meer vrije tijd, participatie, aandacht, sociale cohesie en de kwaliteit van de natuurlijke omgeving dragen bij aan de welvaart van het individu (CBS et al., 2009). Mensen onderscheiden soms welvaart van welzijn en menen dan vaak dat welvaart alleen betrekking heeft op het materiële. Het economische begrip is echter heel breed en omvat ook niet-materiële zaken – en het gaat zeker niet alleen over geld of wat in geldeenheden wordt gewaardeerd (Heertje, 2006).

Het economisch aspect

Het centrale thema (kenobject) van de economische wetenschap is schaarste: de spanning tussen de talrijke doeleinden en de beperkte, alternatief aanwendbare tijd en middelen waarmee de mens geconfronteerd wordt (Hennipman, 1945 en 1976; Heertje, 2006). Als middelen concurrerende toepassingen kunnen hebben, is er sprake van een economisch aspect: meer van het een is minder van het ander, zodat er keuzes moeten worden gemaakt. Ongeacht of het gaat om goederen die verhandeld worden of om ongeprijsde goederen (Huetting, 1974). Uiteraard zijn er bij het maken van keuzes ook niet-economische overwegingen in het geding, zoals overwegingen van moraal, rechtvaardigheid, sociale dynamiek of de wens van mensen ergens bij te horen. Politieke afweging blijft hoe dan ook nodig. Een analyse, ook een kosten-batenanalyse, levert ‘slechts’ gedeeltelijke informatie ten behoeve van de afweging die uiteindelijk door de verantwoordelijken moet worden gemaakt. De economie beperkt zich tot een aspectbenadering en laat de oordeelsvorming over de weging daarvan met andere wensen over aan het politieke proces (Nelissen, 1971; Wolfson, 2006). Een kosten-batenanalyse kan veelomvattend zijn, maar niet alles omvattend.

Vertaald naar de nu gangbare trits *‘People, Planet, Profit’* (Elkington, 1997), kan het streven naar zo groot mogelijke welvaart worden gezien als het zoeken naar een ideaal evenwicht tussen sociale, ecologische en economische belangen. Tussen deze belangen bestaan ‘trade-offs’. Ook het begrip duurzaam spoort met dit welvaartsbegrip (Den Butter en Dietz, 2004). Dit begrip benadrukt het kijken naar de toekomst: duurzaamheid gaat over continuïteit, het waarborgen van de behoeftebevrediging van toekomstige generaties (Tromp, 1995). Ook de ruimtelijke ordening richt zich op blijvende welvaart. In de Nota Ruimte (Ministerie van VROM et al., 2006) staat dat het streven is gericht op duurzaam gebruik van de schaarse ruimte met het oog op de maatschappelijke welvaart van huidige en toekomstige generaties. Daarbij moet worden aangetekend dat het welvaartsgevoel relatief is, dat mensen hun voorkeur laten bepalen door allerlei factoren en dat behoeften meegroeien met de bevrediging: ‘preference drift’ (Van Praag en Kapteyn, 1973). Daarnaast is er ook het feit dat de behoeften meegroeien met wat de burens hebben: ‘reference drift’ (Kapteyn, 1977). Het besef dat de inhoud en de beleving van welvaart voortdurend verschuift, vergroot de onzekerheid met betrekking tot toekomstige behoeften.

Kosten-batenanalyse wordt gezien als een middel voor de onderbouwing van besluitvorming door in te gaan op de vraag hoe de schaarse middelen zo goed mogelijk kunnen worden verdeeld over alternatieve aanwendingsmogelijkheden, opdat een zo groot mogelijke welvaart

wordt bereikt. Anders gezegd: welk alternatief levert gedurende de hele levensduur de gunstigste verhouding tussen kosten en baten voor de samenleving? Hierbij definiëren we als *baten*: de behoeftebevrediging die door het onderzochte alternatief mogelijk wordt; en als *kosten*: de behoeftebevrediging die de in beslag genomen productiefactoren in een alternatieve aanwending hadden kunnen realiseren (van den Doel et al., p.178). Het kostenbegrip komt dus neer op ‘alles wat wordt opgeofferd’: dat is meer dan alleen de uitgaven. Ook opgeofferde rust en stilte, of de door de ingreep veranderde sociale structuur in een gemeenschap behoren daar bijvoorbeeld toe. Het nut van een analyse op *maatschappelijk niveau*, het niveau van de samenleving als geheel, is dat naar alle effecten wordt gekeken, ongeacht of die wel of niet in geld zijn uitgedrukt en ongeacht aan wie ze toevallen. De analyse overstijgt daarmee individuele belangen en voorkomt dat alleen naar uitgaven en inkomsten wordt gekeken.

Het gaat dus om de samenleving als geheel. De vraag is dan wat wordt gezien als de relevante samenleving. In de vaak gehanteerde, zogenaamde OEI- richtlijnen werd hiervoor de nationale schaal gekozen (Eijgenraam et al., 2000). Die keuze betekent dat veel activiteiten, zoals verplaatsingen van bedrijven binnen Nederland, gezien worden als verschuivingen of herverdelingen, die geen waarde toevoegen. Als er bijvoorbeeld werkgelegenheid wordt verplaatst van Alkmaar naar Zwolle, zou dat als zodanig niet relevant zijn: een verschuiving of overdracht heeft geen effect op het welvaartsniveau van de samenleving als geheel (afgezien van indirecte effecten zoals vermindering van het verkeer). Er is echter wel een effect op de welvaart in het betreffende gebied. Het is mogelijk om niet de inwoners van een land, maar die van een gebied te beschouwen als de voor de kosten-batenanalyse relevante samenleving. Daarnaast kunnen ook effecten die buiten het gebied neerslaan worden meegenomen.

Opgemerkt moet worden dat kosten-batenanalyse zich strikt genomen richt op het *totaal* van kosten en baten voor de samenleving en niet op de *verdeling* daarvan over verschillende groepen of regio's. Omdat die verdeling wel politiek van belang kan zijn, wordt hierover vaak informatie toegevoegd aan de kosten-batenanalyse. Deze extra stap wordt soms al in de analyse meegenomen. Inzicht in kosten en baten en de verdeling daarvan is van belang uit maatschappelijk oogpunt en geeft bovendien een kader voor de individuele afweging van actoren en hun business case.

7.2.3 De opbouw

Bij een kosten-batenanalyse worden de volgende logische stappen doorlopen (Hanley, 2000):

- Probleemanalyse: welke opgave ligt voor en hoe zal deze zich in de tijd ontwikkelen? De opgave kan een probleem zijn, maar ook een kans
- Omschrijving van alternatieve ingrepen; bij gebiedsontwikkeling zijn dat verschillende ‘pakketten’ projecten
- Definitie van het referentiealternatief: de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder ingreep. Dit alternatief is de vergelijkingsbasis
- Bepalen van effecten met inbegrip van indirecte effecten en externe effecten: identificeren en meten van de verschillen ten opzichte van het nulalternatief (voor- en nadelen) van alle alternatieven
- Opstellen effectenmatrix
- Waardering van effecten; zo mogelijk in geld.
- Alle kosten en baten worden omgerekend naar hetzelfde basisjaar, het zgn. disconteren
- Gevoeligheidsanalyse

- Presenteren van het overzicht van kosten en baten met toelichting.

De belangrijkste kenmerken van kosten-batenanalyse blijken uit deze stappen. Er worden alternatieven ontwikkeld, die vergeleken worden met een referentiealternatief. De effecten (voor- en nadelen of baten en kosten) van de alternatieven ten opzichte van het referentiealternatief worden geïdentificeerd, qua omvang geraamd en gewaardeerd. Om de effecten eenvoudig vergelijkbaar te maken worden ze zoveel mogelijk op één noemer gebracht, de geldnoemer. Om die reden wordt kosten-batenanalyse wel gezien als monetair instrument (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1974).

7.2.4 Monetarisering en discontering

Het specifieke van kosten-batenanalyse is de waardering van de effecten in termen van geld: het monetariseren en verdisconteren (Shechter, 2000). Bij het waarderen van de effecten moet zo veel mogelijk worden aangesloten bij waargenomen marktprijzen. Een complicatie is dat de vraag moet worden gesteld of die marktprijzen ook in de toekomst zullen gelden. Niet alle schaarse goederen worden echter op een markt verhandeld, zodat er in die gevallen geen prijsvorming plaatsvindt. Voorbeelden zijn schone lucht, stilte en natuurschoon. Een deel van de effecten betreft deze categorie. Dan is er sprake van ‘ongeprijde schaarste’ (Huetting, 1974). Voor de waardering in geld van deze effecten moet de betalingsbereidheid van de consument worden bepaald. Die wordt onder aannamen afgeleid uit feitelijk gedrag (bijv. de reiskostenmethode) of verondersteld gedrag (bijv. de ‘contingent valuation’ methode).

Het monetariseren van natuur als voorbeeld

Als er geen marktprijs is, wordt vaak de *bereidheid* van mensen om een bepaald bedrag te betalen gebruikt als een indicatie van de waarde. Bij het bepalen daarvan moet onderscheid worden gemaakt tussen gebruikswaarden en niet-gebruikswaarden.

Het begrip gebruikswaarde verwijst naar de functies die de natuur voor de mens vervult, denk aan recreatie, voedselproductie, het zuiveren van water en lucht. Natuur kan de ziektekosten verminderen, natuur is van belang voor de aantrekkelijkheid als woonplaats of vestigingsplaats.

De niet-gebruikswaarden hebben betrekking op de opvatting dat planten en dieren bestaansrecht hebben (intrinsieke waarde), dat toekomstige generaties recht hebben op natuur (verervingswaarde), dat ook andere mensen recht hebben op natuur (altruïstische waarde) of dat toekomstig gebruik mogelijk moet blijven (optiewaarde). Ook deze waarden dragen aan de welvaart bij.

Er bestaan verschillende methoden om natuur te monetariseren. Een van de oudste is de *reiskostenmethode*. Hierbij wordt een bezoek aan een natuurgebied gewaardeerd op basis van de reiskosten en de reistijd die mensen besteden om een gebied te bezoeken. De aanname is dat mensen precies weten wat het kost en wat ze krijgen.

De *Hedonische prijsmethode* gaat ervan uit dat natuurkwaliteit mede de waarde van een marktgoed bepaalt. Het bekendste voorbeeld is dat huizen nabij een natuurgebied duurder zijn.

De *contingent valuation method* is een als-dan benadering waarbij met behulp van enquêtes wordt uitgezocht wat mensen bereid zijn om te betalen als een bepaalde verandering plaatsvindt.

De *alternatieve kostenmethode* baseert zich op vermeden kosten of alternatieve kosten. Een voorbeeld van de methode is de aanleg van een rietveld waar vervuild water wordt ingelaten. Dat spaart waterzuivering uit.

Deze methoden vergen veel werk. Het meest gebruikt worden daarom *kengetallen*, bedragen die worden ontleend aan eerdere projecten. Er bestaat een handboek met kengetallen voor natuur, water, bodem en landschap (Ruijgrok et al., 2004).

De effecten worden bepaald voor de hele levensduur van de ingreep. Daarom zijn niet alleen de prognoses van groot belang, maar moeten ook de geldbedragen over een reeks van jaren op één noemer worden gebracht: ‘contant gemaakt’. Dat komt omdat een euro over een aantal jaren minder waard zal zijn dan een euro nu. Kosten en baten die in het heden optreden tellen zwaarder dan toekomstige. Van de toekomstige stroom van de in geld gewaardeerde baten en kosten wordt de contante waarde berekend met een vast percentage, de discontovoet. De discontovoet geeft de preferentie van de baten en kosten van nu weer ten opzichte van die van over een jaar. Daardoor neemt de waarde exponentieel af. Naarmate de discontovoet hoger is, de preferentie voor het nu groter is, zijn de toekomstige baten minder waard. In Nederland geldt sinds 2015 voor overheidsprojecten een discontovoet van 3%.⁹ De netto contante waarde, het saldo van baten en kosten, geeft aan wat de beoogde investering toevoegt.

7.3 Kosten-batenanalyse in historisch perspectief

Kosten-batenanalyse kent een lange geschiedenis, in Nederland van meer dan een halve eeuw. Het vond zijn oorsprong in de Verenigde Staten, waar in 1950 een leidraad verscheen met als bijnaam “the Green Book” (Hanley, 2000). Gebruik van het instrument past in een streven naar objectiveerbare informatie. Objectiviteit heeft een grotere legitimiteit en een rationele redenering is overtuigender dan een persoonlijke opvatting. Dit heeft geleid tot de opmars van kwantitatieve benaderingen en zo kwam ook kosten-batenanalyse in de plaats van intuïtieve overwegingen bij investeringsbeslissingen (Cramer, 1995). Het eerste spraakmakende voorbeeld in Nederland dateert uit begin jaren zestig en betreft de Deltawerken (Tinbergen, 1961). De toenemende belangstelling voor beleidsanalyse in Nederland leidde tien jaar later tot de installatie van de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA). Deze interdepartementale commissie kreeg de opdracht normen en maatstaven te ontwikkelen voor kosten-batenanalyse. Toenmalig minister Nelissen zei bij de installatie van de COBA *“kosten-batenanalyse beoogt een optimale keuze te bevorderen door een meer systematisch en samenhangend inzicht in alle voor- en nadelen van een bepaalde uitgave”*. *“Echter”*, zo voegde hij er aan toe *“de afweging van de voor- en nadelen ligt vrijwel buiten het bereik van de wetenschappelijke analyse. De grenzen zijn bereikt waar het meten over gaat in het wegen”*. *“Politieke waardeoordelen spelen bij de afweging een zeer belangrijke rol en deze kunnen niet door de analist worden gegeven. Dit neemt echter niet weg dat voor deze beslissingen zoveel mogelijk materiaal moet worden gegeven, zodat de politicus de*

⁹ De discontovoet kan worden geïnterpreteerd als een jaarlijkse rendementseis van de overheid voor investeringen. Deze bestaat uit een risicovrije discontovoet en een risico-opslag. De gedachte achter de risicovrije discontovoet is dat het maatschappelijk rendement van overheidsinvesteringen in ieder geval hoger moet zijn dan het rendement dat de overheid kan halen door te beleggen op de kapitaalmarkt (opportunity cost of capital). Als een verzekering voor tegenvallende macro-economische ontwikkelingen wordt de risicovrije discontovoet opgehoogd met een percentage (www.mkba-informatie.nl).

reikwijdte van zijn beslissing kan overzien” (Nelissen, 1971 p.5). Hiermee is de beoogde rol in de besluitvorming duidelijk aangegeven.

De COBA kwam in 1974 met een doordacht stelsel van normen en maatstaven, afspraken over terminologie en definities, gericht op het eenduidig opstellen van een kosten-batenanalyse. Toch ontstond er veel discussie over de richtlijnen en de uitwerking daarvan (Klaassen en Spaink, 2005). Hoewel het volgens COBA niet altijd mogelijk of zelfs gewenst is om alles in geld uit te drukken, leidt de opvatting dat het streven gericht is op ‘alles in geld’ tot een focus op waardering in geld. Dit gebeurt volgens critici vaak gekunsteld en daarmee wordt het instrument in hun ogen doel in plaats van hulpmiddel. Er zou te veel informatie verloren gaan. Maar ook als moeilijk of niet op geld waardeerbare effecten in een kosten-batenanalyse slechts als pro memorie posten werden opgenomen, waardoor ze feitelijk buiten beeld raakten, riep dat weerstand op. Als reactie ontstonden er varianten, zoals de scorekaart en multicriteria-analyse, waarbij de criteria niet op één noemer worden gebracht zoals bij kosten-batenanalyse. Een belangrijke toepassing van de scorekaart was die in het rapport over de afsluiting van de Oosterschelde (RAND, 1977). Ook ontstonden er allerlei effectrapportages. Daarbij was emancipatie (het geven van een volwaardiger plaats) van die effecten in bepaalde domeinen een belangrijk doel. De eerste was de milieueffectrapportage (Spaink, 1978). Naar dat voorbeeld ontstond een veelheid aan effectrapportages, zozeer dat sommigen zelfs spraken van een wildgroei (Klaassen en van Nispen, 1996). Het denken in termen van de ‘rationele’ beleidsanalyse (zie hoofdstuk 4) kwam steeds meer te staan tegenover de politieke realiteit en verdween halverwege de jaren tachtig naar de achtergrond. Ook de kosten-batenanalyse werd nog slechts spaarzaam toegepast (Ringeling 1993). Een van de weinige toepassingen uit die periode is de kosten-batenanalyse betreffende de inpoldering van de Markerwaard (1983). Deze analyse bestond uit een monetair deel, een deel dat zich richtte op de niet in geld waardeerbare effecten en een deel dat ging over de budgettaire inpassing. Voor de Markerwaard is dus niet gewerkt met één beslissingscriterium (Platform Beleidsanalyse, 1990). Met het op de achtergrond raken van kosten-batenanalyse verdween de behoefte aan ex ante evaluatie overigens niet. Er valt echter een verschuiving waar te nemen in het soort analyse dat werd gebruikt. Vooral waar sprake was van zeer grote onzekerheden, zoals bij investeringen in informatietechnologie (ICT) aan de vooravond van internet, is de nadruk meer komen te liggen op vergelijking van alternatieven per aspect, waarbij de scorekaart als een geschikt hulpmiddel werd beschouwd (Spaink, 1997).

Naar aanleiding van de worsteling met de Betuweroute kwam de vraag op hoe grote infrastructurele projecten beoordeeld moesten worden. In 2000 verschijnt als resultaat van onderzoek van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken de door het CPB opgestelde zogenaamde OEEI-leidraad (Eijgenraam et al., 2000), min of meer een hernieuwde versie van de ‘Normen en Maatstaven’ uit 1974. De belangrijkste vernieuwing die in de opgestelde leidraad voor kosten-batenanalyses is te vinden, is de zogenaamde ‘kengetallen kosten-batenanalyse’. Het is een globale analyse bedoeld voor de verkenningsfase. Bij de introductie van OEEI sprak minister Netelenbos over de breed gedragen behoefte om de evaluatie van voorgenomen infrastructuurprojecten meer te structureren. Er wordt vaak een groot aantal studies verricht, waarbij effecten verschillend worden geschat en gewaardeerd. Dat levert geen consistent en een allerm minst transparant beeld. Het argument voor het hanteren van kosten-batenanalyse is hetzelfde als in de jaren zeventig: het gaat bij kosten-batenanalyse nadrukkelijk om het aanleveren van overzichtelijke informatie ten behoeve van de besluitvorming. ‘OEEI’ (later omgedoopt tot ‘OEI’) was een nieuwe impuls voor het gebruik van kosten-batenanalyse. Voortaan werd het opstellen van een kosten-batenanalyse zelfs verplicht gesteld voor grote projecten van nationaal belang.

De evaluatie na twee jaar toepassing was positief, maar ook kritisch (Buck, 2002). Daarin werd geconstateerd dat de beoogde standaardisatie niet volledig mogelijk was gebleken, maar dat de discussies wel min of meer in ‘dezelfde taal’ werden gevoerd.

In de volgende jaren is veel onderzoek verricht om het instrument te vervolmaken. Over de waarderingsproblematiek verscheen er in de loop van de tijd een reeks rapporten en tijdschriftartikelen waarin methoden werden aangereikt (onder meer Ruijgrok et al., 2004). Bovendien verschenen er verscheidene handleidingen, handreikingen en werkwijzers. Daaruit blijkt dat de systematiek, hoe eenvoudig en logisch deze ook oogt, niet altijd voor zichzelf spreekt. Voor allerlei toepassingsdomeinen, zoals transportinfrastructuur en natte infrastructuur, gelden specifieke voorschriften.

Voor gebiedsontwikkelingsprojecten die voor subsidie uit het Nota Ruimtebudget in aanmerking kwamen werd de verplichting opgelegd deze met een kosten-batenanalyse te evalueren. Speciaal voor dat doel werd ten behoeve van gemeenten en provincies een handreiking opgesteld, omdat *“gemeenten en provincies nog weinig ervaring hebben met kosten-batenanalyse voor integrale gebiedsontwikkeling”* (VROM, 2007, p.4). Kort daarvoor was al ten behoeve van waterbeheerders de *“Werkwijzer kosten-batenanalyse in de regio”* verschenen (van Cleef et al., 2007). Ecorys (2009) maakte in opdracht van VROM een nieuwe *“Werkwijzer voor kosten-batenanalyses voor integrale gebiedsontwikkelingen”* en in 2012 rapporteerde het Kennisinstituut voor Mobiliteit over de toepasbaarheid op gebiedsontwikkeling. Uit het feit dat speciaal voor gebiedsontwikkeling handreikingen werden opgesteld, mag blijken dat de toepassing van kosten-batenanalyse niet eenvoudig is.

Naar aanleiding van discussie over de toepasbaarheid op gebiedsontwikkelingsprojecten diende het lid Wiegman in de Tweede Kamer een (aangenomen) motie in, waarin zij vraagt om herijking van het instrument: *“de focus van maatschappelijke kosten-batenanalyse te verruimen, zodat behoudens de kosten en baten van het betreffende ruimtelijk project ook andere maatschappelijke en regionale overwegingen in de besluitvorming kunnen worden betrokken”* (TK 32123 A 27, 7 dec 2009). Deze motie ging in feite meer over het gebruik van het instrument in de praktijk, dan over de mogelijkheden van het instrument. Een paar jaar later bracht het Kennisinstituut voor Mobiliteit een verkenning naar kosten-batenanalyse bij integrale gebiedsontwikkeling uit, waarin de vraag centraal stond of *“de gangbare systematiek voor maatschappelijke kosten-batenanalyse geschikt is voor integrale gebiedsverkenningen”* (Bakker, 2012 p.11). Bij deze opsomming van handreikingen en onderzoek moet worden opgemerkt dat deze primair betrekking hebben op projecten waarbij de centrale opgave infrastructuur betreft en geschreven zijn voor de rijksoverheid. Inmiddels is een *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse* opgesteld door CPB en PBL met de ambitie de beschikbare kennis te bundelen (Romijn en Renes, 2013).

7.4 Kanttekeningen bij kosten-batenanalyse

7.4.1 Algemeen

Kosten-batenanalyse past binnen het rationele model van besluitvorming, waarbij beleidsanalisten de politici adviseren over de beste koers. In deze zienswijze is er een direct, lineair verband tussen kennis en beleid. Kosten-batenanalyse zou, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, objectieve informatie verschaffen over investeringsbeslissingen en in de plaats komen van intuïtieve overwegingen of politieke retoriek. Tegenwoordig wordt

deze benadering vaak ‘evidence-based policy’ genoemd (Davoudi, 2006). Het streven is gericht op een systematisch overzicht van alle relevante kosten en baten die aan een alternatief verbonden zijn. Door scherpe definities (van bijvoorbeeld indirecte effecten) kunnen dubbeltellingen worden vermeden. Een goed doordacht instrument, maar toch is het gebruik ervan omstreden. Het instrument heeft een wetenschappelijke oorsprong, maar dat garandeert nog geen objectieve uitkomsten. Bij toepassing in de praktijk valt – evenals bij andere benaderingen – niet te ontkomen aan onzekerheden en subjectieve elementen met betrekking tot het formuleren van een probleemstelling en het verzamelen, ordenen en bewerken van informatie (paragrafen 3.2. en 6.3). In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

7.4.2 Eerste stappen: de onderbouw

Een kosten-batenanalyse begint met een probleemanalyse: het in kaart brengen van het probleem dat moet worden opgelost met daarbij een beschrijving van wat er zou gebeuren als er geen maatregelen worden genomen of project wordt uitgevoerd. Het belang van een gedegen probleemanalyse wordt algemeen onderschreven (Mouter et al., 2012), maar er liggen onvermijdelijk subjectieve keuzes aan ten grondslag. Dat geldt ook voor de raming van ontwikkelingen. Denk aan de vervoersverwachtingen voor de Betuweroute, die zeer omstreden bleken, maar zeer bepalend waren voor het maatschappelijke vraagstuk. Maar ook de vraag wat er zal gebeuren als er niets wordt ondernomen, als de huidige gang van zaken voortgaat kan niet volledig worden beantwoord. Een maatregel waartoe al besloten is, maakt deel uit van dit zogenaamde nul-alternatief. Maar ook al is er een besluit gevallen, wordt het niet altijd uitgevoerd. Over dit soort zaken ontstaat vaak discussie. Het gaat hier om een bepalend onderdeel van de analyse, omdat het nul-alternatief de vergelijkingsbasis is voor het vergelijken van alternatieven. De probleemanalyse is zeer bepalend voor de kosten-batenanalyse. Het subjectieve karakter van een probleemanalyse is onvermijdelijk en staat los van de keuze van het instrument. De systematiek van kosten-batenanalyse dwingt wel om de probleemanalyse zo veel mogelijk met informatie te onderbouwen.

De volgende stap is dat er ‘kansrijke’ alternatieven worden geselecteerd: wat als kansrijk wordt beoordeeld berust doorgaans op het oordeel van de initiatiefnemer. Er zijn vele voorbeelden van veelbelovende alternatieven die niet in beeld zijn gebracht. Denk aan het vervoer per binnenvaart in plaats van de Betuweroute, of de “Bosvariant”: het door ir. Bos in de jaren negentig ingebrachte tracé voor de Hogesnelheidslijn langs de A4. Op voorhand is niet veel te zeggen over de kansen van alternatieven die nog volop in ontwikkeling zijn. Een duidelijk voorbeeld is alweer de Betuweroute, waar nog lange tijd gestreden is rond voorzieningen om nadelige effecten te beperken (de vele kunstwerken), wat leidde tot een ‘aangekleed’ maar veel duurder tracé. En als de tunnel onder het Groene Hart ten behoeve van de Hogesnelheidslijn eerder aan de orde was gekomen, zou het huidige tracé wellicht minder vanzelfsprekend als kansrijk zijn aangemerkt. Vaak zijn door de initiatiefnemer, die tevens de opdrachtgever is van de kosten-batenanalyse, vooraf bepalende keuzes gemaakt waar niet altijd iedereen achter staat. Ook deze stap gaat vooraf aan een kosten-batenanalyse, maar is daarvoor zeer bepalend. Indien en voor zover een kosten-batenanalyse ‘objectieve informatie’ kan genereren, wordt dat ook beperkt door de bestudeerde alternatieven.

Als er alternatieven zijn geformuleerd, worden de effecten in kaart gebracht. Hiervoor is kennis over oorzaak-gevolgrelaties nodig. Die is niet altijd voorhanden, zoals bijvoorbeeld bleek bij de Kaderrichtlijn Water (MNP, 2008) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (RIKZ,

2008). Voor nieuwe ingrepen is vaak kennis nodig van oorzaak-gevolgrelaties die nog nooit zijn onderzocht. Daardoor kunnen effecten niet altijd qua omvang worden geraamd. Uiteraard is dat ook een beperking bij het waarderen van de effecten in geld. Met name de effecten van nieuwe ontwikkelingen en innovatieve projecten zijn vaak niet te voorzien en dan is een getalsmatige kosten-batenanalyse niet te maken. Zo was halverwege de jaren negentig de ontwikkeling naar internet niet te voorzien, laat staan dat de baten van internet ingeschat zouden kunnen worden. Tot investeringen in ICT-netwerken werd dan ook niet op basis van een kosten-batenanalyse besloten (Spaink, 1997).

Deze stappen, de probleemanalyse, het bedenken van alternatieven en het benoemen van effecten op grond waarvan de alternatieven bijgesteld worden, vormen de ‘onderbouw’ van een kosten-batenanalyse. Overigens worden dezelfde stappen ook in het kader van andere aanpakken gezet, als daar gestructureerd wordt gewerkt. Als de onderbouw omstreden is, bijvoorbeeld omdat er wordt uitgegaan van slecht onderbouwde prognoses of omdat alternatieven of effecten genegeerd worden, is ook de daarop volgende besluitvorming omstreden. Uiteraard geldt dat dan ook voor de daarop gebaseerde kosten-batenanalyse.

7.4.3 Waarderen van effecten

Het expliciet waarderen van de effecten in termen van geld, het monetariseren en disconteren, is specifiek voor kosten-batenanalyse. Het is tevens het meest omstreden onderdeel daarvan. Dat bleek uit de evaluatie van OEEI (Buck 2002) en ook uit de evaluatie van Mouter et al. (2012). Dit vindt zijn oorzaak in vooronderstellingen, methodologische en praktische aspecten waar mensen vanuit hun eigen achtergrond verschillend mee omgaan.

De nauwkeurigheid van de uitkomst van een kosten-batenanalyse wordt mede bepaald door de *volledigheid* en *juistheid* van de waarderingen. Die nauwkeurigheid bepaalt mede de *acceptatie* door betrokkenen. In theorie moeten in een kosten-batenanalyse alle voordelen staan tegenover alle nadelen. In de praktijk is volledigheid echter niet altijd mogelijk. Als bijvoorbeeld informatie ontbreekt over de oorzaak-effectrelatie kan geen omvang worden bepaald van het effect en derhalve ook geen geldswaarde (MNP, 2008; RIKZ, 2008). Dit zal zich vaak voordoen, omdat er – zeker bij gebiedsontwikkeling – steeds nieuwe samenhangen beoordeeld moeten worden, waarover weinig bekend is (Reinhard et al., 2007). Niettemin betekent *het streven* naar volledigheid een stimulans om zo veel mogelijk te weten te komen en bijvoorbeeld te proberen de omvang van effecten te meten. Hoewel ook daar in de praktijk grenzen aan zijn: om volledigheid waar te maken is niet altijd voldoende tijd of budget beschikbaar. Het opstellen van een kosten-batenanalyse vergt veel deskundigheid en is duur. Als het tijdschema het niet toelaat om gegevens te vinden en te bewerken of als het budget beperkt is, valt men terug op schattingen of laat men de post weg. Dat laatste vooral als vooraf de inschatting is dat het gaat om relatief kleine bedragen. Immers, de grootste posten bepalen de getalsmatige uitkomst. Maar niet in beschouwing genomen effecten of als minder belangrijk weggezette effecten kunnen voor actoren van groot belang zijn. De analyse wordt dan versmald door zich alleen te richten op het eindsaldo en spoort dan onvoldoende met wat de aandacht krijgt in het besluitvormingsproces. In dat geval zijn de uitkomsten ervan niet voor iedereen gezaghebbend.

In andere gevallen worden niet in geld uitgedrukte effecten als p.m.-post vermeld. In de praktijk betreft dit vooral de zogenaamde lastig te waarderen effecten zoals die op natuur, landschap, milieu en cultuurhistorie, waarvoor geen marktprijzen beschikbaar zijn. Bij de

besluitvorming zouden deze p.m.-posten echter vaak buiten beschouwing blijven, omdat ze niet meedoen in het saldo van kosten en baten. Om dat bezwaar te ondervangen zijn waarderingsmethoden ontwikkeld, die echter aannamen en inschattingen vergen die niet algemeen aanvaard worden (Annema en Koopmans, 2012).

Bij de in 7.2.4 genoemde methoden voor het monetariseren van natuur kunnen bijvoorbeeld de volgende kritische vragen worden gesteld (Shechter, 2000):

- reiskostenmethode: wat is een bezoek aan Nationaal Park Veluwezoom? Telt een bezoek aan alleen de in het Park gelegen Posbank volledig mee? En telt het bezoek van omwonenden, die geen reiskosten maken, niet mee? Deze methode kan slechts een partiële raming opleveren.
- hedonische prijsmethode: de prijs van huizen wordt door een veelvoud aan factoren bepaald. Het is niet eenvoudig om de invloed van een naburig natuurgebied te isoleren.
- contingent valuation method: er wordt aan mensen gevraagd wat ze zullen doen “als”. Aan welke mensen wordt dat gevraagd (wat is een relevante steekproef)? En zouden zij echt doen wat ze zeggen te doen? (Arrow et al., 1993; van Woerkom, 2006).
- kengetallen: wat betekent een bedrag dat ooit elders is uitgegeven, in een andere situatie en op een ander moment? (CPB en PBL, 2010). De combinatie van een slecht onderbouwd kengetal vermenigvuldigd met een lastig te bepalen impactpopulatie geeft een weinig informatief eindresultaat (Priemus, 2011).

In sommige gevallen is het niet goed mogelijk om effecten in geld te waarderen, omdat daarvoor aannamen nodig zijn die onvoldoende verdedigbaar zijn. Voorbeelden hiervan die in de literatuur vaker genoemd worden, zijn veranderingen in landschap of cultureel erfgoed. Het is vaak wel mogelijk te achterhalen of een verandering positief of negatief wordt gewaardeerd, maar een prijs toekennen aan zo’n verandering is iets anders (Reinhard et al., 2003). Weliswaar worden er in de praktijk beslissingen genomen waarbij impliciet een (grens)waarde wordt toegekend, maar dat wil niet zeggen dat *vooraf* een prijs kon worden vastgesteld.

Ook voor de zogenaamde ‘niet-gebruikswaarde’ van goederen, bijvoorbeeld het feit dat mensen soorten willen beschermen op grond van de opvatting dat planten en dieren bestaansrecht hebben, is waardering in termen van geld niet goed mogelijk (Spaink, 2011). Van Wee (2011) noemt verscheidene soorten niet-gebruikswaarden, zoals morele, esthetische en religieuze waarden waarvoor dit geldt. Een bijzondere ‘niet-gebruikswaarde’ is de zogenoemde ‘optiewaarde’. In geval door beslissingen, die nu over bijvoorbeeld ruimtegebruik worden genomen, de mogelijkheden voor toekomstige generaties beperkt worden, kan ook worden besloten om opties voor later open te houden en nu niets te doen. Zo argumenteerde de toenmalige minister van VROM in 1984 dat er geen reden was om op dat moment een besluit te nemen over de inpoldering van de Markerwaard en dat het beter zou zijn toekomstige generaties daarover te laten beslissen. Voor dit punt bestaat geen oplossing in de analyse zelf, maar moet een toelichting aan de betreffende kosten-batenanalyse worden toegevoegd.

De OEI-leidraad geeft aan dat effecten die niet in geld kunnen worden uitgedrukt apart moeten worden vermeld (Eijgenraam et al., 2000). Ook Koopmans (2006) constateert dat niet alle effecten kunnen worden gemonetariseerd en hij pleit daarom voor een kosten-batenanalyse aangevuld met een heldere expliciete weergave van effecten waarbij monetariseren niet mogelijk is. Bijvoorbeeld kan worden aangegeven hoe groot het betreffende gebied is, zoals verstoorde vierkante meters natuur, of hoeveel mensen de verandering zullen ondergaan. Nog een stap verder is het om ter vergroting van het inzicht naast geldswaarden alle effecten ook in eigen eenheden te presenteren (Bakker, 2012). Het is belangrijk dat alle beschreven effecten, in geld gewaardeerd of niet, in de besluitvorming worden betrokken.

Natuurpunten

Om effecten op natuurlijke ecosystemen en biodiversiteit te kwantificeren is door het PBL een systeem van natuurpunten ontwikkeld. Daarmee kunnen fysieke veranderingen in biodiversiteit worden gemeten en vanuit biodiversiteitsdoelstellingen gewogen. Er is dan sprake van een deskundigenoordeel en niet van meting van welvaartsveranderingen, omdat er onvoldoende verband is met de waarde die mensen hechten aan natuur (Sijtsma et al., 2009).

De bovengenoemde waarderingsmethoden geven een zo goed mogelijke schatting van de waarde in geldtermen van ongeprijsde schaarse goederen. Gezien de noodzakelijke aannamen is er geen sprake van een 'juiste' waarde, maar variëren de bedragen met de aannamen. Dat ligt ogenschijnlijk eenvoudiger voor geprijsde goederen. Als marktprijzen beschikbaar zijn, is het voor de hand liggend dat die worden gebruikt voor het bepalen van de prijs. Echter, in zekere zin is dat een momentopname. Gebleken voorkeuren hoeven niet noodzakelijk ook de voorkeuren van nu te zijn, laat staan van de toekomst: ze wijzigen nogal eens. Zo stond tijdens de ontwikkeling van het Deltaplan het milieu nog niet op de agenda. Dat was veranderd toen besloten moest worden over de afsluiting van de Oosterschelde. Sindsdien neemt het milieu wisselende plaatsen in op de prioriteitenlijst van de bevolking. En er blijven lastige vragen komen, zoals de vraag of er sprake zal zijn van een toenemend belang van bijvoorbeeld klimaatverandering en of we daar al rekening mee kunnen houden. Deze veranderingen beïnvloeden de prijskaartjes. Soms zijn schokkende gebeurtenissen oorzaak van veranderde weging: denk aan het aspect veiligheid na de Watersnoodramp van 1953 en de rampen van Enschede en Volendam rond de eeuwwisseling (Don et al., 2003). Ook veranderingen van relatieve schaarste in de loop van de tijd hebben invloed op de waardering (van der Geest, 1985). Met name de toenemende schaarste en door geopolitieke verschuivingen veranderende bereikbaarheid van hulpbronnen zijn niet goed in te schatten en maakt het instrument (maar niet alleen dit instrument) onvermijdelijk "bijziend" (van Holst en Koppies, 1985). Wijzigingen in preferenties zijn moeilijk in te schatten en er bestaat dus geen 'juiste' waarde, maar 'slechts' een moment-gebonden benadering.

Toekomstige kosten en baten komen toch expliciet aan de orde, maar vanuit het hier en nu. Het tijdselement wordt geïncorporeerd in de afwegingen door middel van schattingen van toekomstige kosten en baten gedurende de levensduur, de periode die door de activiteit wordt beïnvloed. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat, met de huidige waardering als basis, de kosten en baten per toekomstig jaar een vast percentage minder belangrijk zijn voor de beslissing van

nu. De hoogte van deze discontovoet¹⁰ heeft grote invloed op de uitkomsten, hetgeen steeds weer discussie oproept (bijv. Hoogduin, 2006; Rouwendal en Nijkamp, 1984). Bij de voorgeschreven hoogte van de discontovoet tellen effecten die op langere termijn optreden, nauwelijks meer mee in de kosten en baten. Dat heeft tot gevolg dat investeringen die pas op langere termijn vruchten afwerpen (denk aan natuurprojecten) niet snel rendabel zullen zijn (Annema en Koopmans, 2012). Dit staat op gespannen voet met het principe van duurzaamheid.

Om maximale informatie te geven aan de verantwoordelijke besluitnemers, moet een kosten-batenanalyse aan een aantal eisen voldoen. Waar kennis ontbreekt, bijvoorbeeld over oorzaak-gevolgrelaties, moet de kosten-batenanalist een beoordeling overlaten aan de verantwoordelijken. Dat geldt ook voor posten die niet of niet voldoende in geld gewaardeerd kunnen worden. Een arbitrair toegekende waarde versluiert informatie (Kruitwagen en Nijland, 2007), een zo goed mogelijke beschrijving geeft meer informatie dan louter een P.M.-vermelding. Voor posten waarvoor een prijsontwikkeling geschat kan worden, kan wellicht enigszins rekening worden gehouden met toekomstige schaarste of overvloed. Voor lastig te waarderen posten en voor discontering kan worden gewerkt met gevarieerde aannamen, die nadrukkelijk moeten worden vermeld (werken met bandbreedtes). Hetzelfde geldt voor bedragen die op een indirecte manier zijn berekend. Onderzocht kan worden aannamen sterke invloed hebben op het eindsaldo en of andere, op zichzelf ook plausibele aannamen tot een andere volgorde van alternatieven zou leiden. Het resultaat is robuust als het saldo ongevoelig is voor de aannamen – en omgekeerd.

¹⁰ Voor een uitgebreide beschouwing over de discontovoet zie Rapport Werkgroep Discontovoet (2015) en de als bijlage daaraan toegevoegde kabinetsreactie.

De ex ante analyse van de Deltawerken ex post geëvalueerd

Na de Watersnoodramp van 1953 was iedereen het over eens dat een dergelijke ramp nooit meer zou mogen gebeuren. Er was veel leed vanwege de menselijke slachtoffers en omgekomen dieren. De schade aan de landbouw, de huizen en de wegen was groot. De conclusie was duidelijk: de veiligheid moest worden vergroot. Er waren twee alternatieven: dijkverhoging en de Deltawerken. Niets doen was geen optie, ondanks het feit dat zich een zeer uitzonderlijke situatie had voorgedaan. Tinbergen (1960, p.66) schrijft in de inleiding van de kosten-batenanalyse: *“Met de uitvoering van het Deltaplan is een zo groot bedrag gemoeid, dat het zeker noodzakelijk is ook bij de economische aspecten afzonderlijk stil te staan. Zonder een dergelijke beschouwing zal men immers reeds spoedig komen tot het besluit, al het mogelijke te doen om een herhaling van de ramp van 1953 te voorkomen. Inschakeling van economische gezichtspunten resulteert in een nadere bezinning op de vraag, welke offers er gebracht moeten worden om een betere beveiliging der betrokken gebieden te bereiken.”* Uit de analyse bleek dat het Deltaplan gunstiger scoorde, omdat dat *“naast de vergroting van de veiligheid ook nog andere mogelijkheden biedt, waaraan een belangrijke waarde moet worden toegekend.”* Hij doelde hiermee op de ‘bijkomende werken’: ontsluiting van het gebied door nieuwe wegen over de dammen die de zeearmen zouden afsluiten. Daarmee zou het ruimtegebrek in de randstad kunnen worden verlicht. Bovendien verwachtte hij dat het Deltaplan stimulerend zou werken op de ontwikkeling van de waterbouwkundige wetenschap en ervaring, wat ook weer mogelijkheden zou bieden in het buitenland. Deze punten werden als p.m. opgenomen in de balans.

Zoals bekend, is gekozen voor uitvoering van het Deltaplan. Vijftig jaar na de Watersnoodramp evalueerden Don en Stolwijk (2003, p.81) deze kosten-batenanalyse met als doel *“om de kosten en batenafwegingen die toentertijd gemaakt zijn met de kennis van nu te beoordelen”*. Het bleek dat de kostprijs van de Deltawerken ongeveer zes keer zo hoog was uitgevallen als geraamd. De voornaamste reden hiervoor was de Oosterscheldedam, waartoe in afwijking van het oorspronkelijke plan in 1976 werd besloten. Toen de Deltawet werd aangenomen, was niet te voorzien dat de milieuwaarden van de Oosterschelde zo belangrijk zouden worden gevonden. Het ging dus niet om een misrekening, maar om een verschuiving van preferenties in de loop der jaren. Een andere conclusie is dat dankzij het Deltaplan de Zeeuwse economie een enorme impuls heeft gekregen, een economische baat die in de ex ante evaluatie geen rol van betekenis speelde. Tussen de vooraf geschatte en de gerealiseerde kosten en baten bestaan dus grote verschillen. Deze hebben te maken met de inherente onzekerheden bij kosten- batenanalyses van grote en langlopende projecten.

De auteurs maken een belangrijke methodologische kanttekening bij de analyse van Tinbergen. Namelijk dat het eigenlijk onjuist is om een veiligheidsnorm als uitgangspunt te nemen, zoals bij de Deltastudie wel is gedaan. Strikt genomen zou deze norm niet als exogeen beschouwd moeten worden, maar de uitkomst moeten zijn van een kosten- batenafweging. Als maatschappelijke welvaart het criterium is, hangen de kosten voor een bepaald veiligheidsniveau samen met de mogelijke schade. Door daar geen aandacht aan te besteden, bestaat de kans dat te weinig wordt geïnvesteerd in veiligheid zolang zich geen rampen voordoen, maar onnodig veel als de schrik erin zit. Een goede balans vergt regelmatige evaluatie van de situatie.

7.4.4 De rol van het instrument in de praktijk

Hoewel de principes van kosten-batenanalyse betrekkelijk eenvoudig zijn, is het opstellen ervan werk voor deskundigen. In de loop der tijd zijn verscheidene handleidingen verschenen (zie het historisch overzicht), waarmee standaardisatie wordt beoogd. Een bezwaar hiertegen is dat *“de analyse daarmee tot een invuloefening wordt en dat standaardisatie het nadenken in de weg staat”* (Van Holst, 2010, p.1). Zeker waar het gaat om innovatie en ontwikkeling zou een kosten-batenanalyse moeten worden toegesneden op de problematiek. Dat vergt het verwerven van *specifieke* informatie, inleven en nadenken (Rhee, 2006).

Onvolledigheid van de analyse en betwistbare waarderingen dragen niet bij aan de acceptatie van de uitkomsten van een kosten-batenanalyse. Dat is evenmin het geval als de analyse onvoldoende transparant is. Het instrument krijgt vaak het verwijt een ‘black box’ te zijn, een moeilijk te doorgronden instrument dat informatie genereert waarvan de wetenschappelijke juistheid niet vaststaat. Dat komt onder meer omdat aannamen die onderzoekers doen om een kosten-batenanalyse uit te voeren vaak niet duidelijk worden gespecificeerd (Dopheide et al., 2011). Bovendien worden er om de effecten in geld uit te drukken redeneringen gevolgd, die voor de niet-deskundige moeilijk zijn te volgen.

Schaalsprong Almere

Er is gekozen voor Almere als grootschalige uitbreidingslocatie. Daartoe is een drietal alternatieven gemaakt waarin een aantal sterk onderscheidende stadsdelen een plaats hebben. Deze zijn op negen waarden getoetst, waaronder diversiteit in woonomgeving en in economisch opzicht, versterking van natuur en landschap, alzijdige bereikbaarheid, voorzieningenniveau en sociale dynamiek. De voorkeur ging uit naar het alternatief waarin de dubbelstad Amsterdam-Almere centraal staat. De kosten-batenanalyse zoomde in op een onderdeel: de spoorlijn over het IJmeer. Dat onderdeel werd als onrendabel beoordeeld, wat wordt veroorzaakt door de beperkte verbetering van de reistijd. Het voorkeursalternatief zou daardoor als slechtste scoren. Dit resultaat veroorzaakte onbegrip bij de verantwoordelijke bestuurder, die van mening is dat een kortere reistijd niet de essentie is van het gebiedsplan. Hij hanteerde de genoemde criteria. Die reistijd was z.i. al kort genoeg, maar hier gaat het om de ‘verstedelijgingsrichting’ die de meeste kansen biedt. De bestuurder herkent zich niet in de gevolgde redenering (Duivesteijn, 2011).

Aan de meeste kanttekeningen – de onbekendheid van effecten, de onzekerheden met betrekking tot hun omvang, de lastig te waarderen posten, de fluctuaties in de waardering naar plaats, situatie en tijd – is niet te ontkomen. Ze zijn inherent aan het beslissingsprobleem en behoren tot de realiteit, maar relativeren wel de getalsmatige uitkomsten van een kosten-batenanalyse. Specialisten verschillen van mening over hoe om te gaan met de onzekerheden die kleven aan het instrument en over de rol die de uitkomsten dienen te spelen in de besluitvorming (Mouter et al., 2012). De opvattingen variëren tussen uitersten. Aan de ene kant de mening dat het nader afspreken van kaders en kengetallen de twijfels zal wegnemen en kosten-batenanalyse tot een gezaghebbend instrument zal maken bij besluitvorming (Ruijgrok et al. 2003). Aan de andere kant de opvatting dat er sprake is van een technische exercitie die onvoldoende recht doet aan de dynamiek van het beleidsproces en aan emoties (Ringeling 1993, pp. 80-81), op veel arbitraire veronderstellingen berust (Voogd, 2006) en te weinig relatie heeft met waar het bij initiatieven echt om gaat (Duivesteijn et al., 2011).

Methodische afspraken

Behalve aannamen beïnvloeden ook afspraken met betrekking tot de methode de uitkomsten. Dat bleek duidelijk toen in 2003 afstemming nodig bleek tussen “MKBA/OEI” en milieueffectrapportage (m.e.r.). Het probleem werd als volgt geformuleerd: *“door verschillen in fase, organisatie, betrokken personen, methodische uitgangspunten en detailniveau blijkt dit (een vergelijkbaar oordeel; E.S.) in de praktijk vaak moeilijk realiseerbaar. Hierdoor ontstaan niet vergelijkbare uitkomsten”* (Visser, 2003 p. 4). Een opmerkelijk probleem, gezien het feit dat de structuur van de m.e.r. oorspronkelijk geheel overeenstemde met de structuur van kosten-batenanalyse (Spaink, 1978). Bijvoorbeeld bleek uit het onderzoek van 2003 dat binnen m.e.r. als referentiealternatief werd gezien “niets doen, wel voortzetting van vigerend beleid”, terwijl bij kosten-batenanalyse “de meest waarschijnlijke situatie die ontstaat als je het project achterwege laat” werd ingevuld met “een andere oplossing van het probleem”. In het ene geval zonder en in het andere geval met een nieuw project. De vergelijkingsbasis van m.e.r. en kosten-batenanalyse verschilt dan.

Zoals in de inleiding aan de hand van een citaat van Sen werd gesteld, zijn er dus voor- en tegenstanders. Transparantie is een belangrijke eis om meer acceptatie te verkrijgen. Het ‘black box argument’ geldt voor elke manier van besluitvoorbereiding, als niet duidelijk is wie de keuzes heeft gemaakt en waarom; wat is meegenomen en welk gewicht dat heeft gekregen. Het is dus zeker niet specifiek voor kosten-batenanalyse. Het is wel zo dat redeneringen soms moeilijk zijn te volgen, zoals bij de Schaalsprong Almere. *“Een kosten-batenanalyse heeft altijd een zeker technisch gehalte dat voorbehouden zal zijn aan ingewijden”* (Dopheide et al., 2011 p.463). Ook blijft er discussie over de vraag of het waarden in geld niet te ver is doorgevoerd, of op een te gekunstelde wijze wordt gerealiseerd. Het streven zo veel mogelijk effecten op geld te waarden kan er toe leiden dat aanvechtbare of onnavolgbare waarden in analyses worden verwerkt. Het is de vraag of daarmee de besluitvorming zo goed mogelijk wordt ondersteund. Daarbij komt dat een kosten-batenanalyse die zo volledig mogelijk is en waarin middels onderzoek alle denkbare effecten zijn onderzocht en gemonetariseerd niet alleen duur zal zijn, maar ook zo veel tijd zal vergen dat de besluitvorming in feite reeds heeft plaatsgevonden. Een ‘volmaakt’ saldo zou politieke weging overbodig maken, maar komt te laat en is uiteindelijk minder belangrijk dan de politieke wil. Inzicht in kosten en baten kan wel bijdragen aan politieke wilsvorming.

Uit een recente studie blijkt – althans voor infrastructuurprojecten – weinig verband tussen de uitkomst van kosten-batenanalyses en de politieke keuze (Annema et al., 2016). De ervaring leert dat een kosten-batenanalyse eerder de discussie stimuleert dan beslecht (vd Riet, 2003; Reinhard en Gaaff, 2006). De denkwijze van kosten-batenanalyse berust op wetenschappelijke inzichten en ‘dwingt’ tot expliciteren waar het precies over gaat: over wat, de omvang en de waarde. Het verzamelen en in samenhang ordenen van de beschikbare kennis kan bijdragen aan de onderbouwing van houdbare besluiten. Bij het opstellen van een analyse zijn er in de praktijk echter beperkingen van principiële en praktische aard, waardoor de resultaten vooral een indicatieve waarde hebben.

7.5 Toepasbaarheid van kosten-batenanalyse bij gebiedsontwikkeling

7.5.1 Inleiding

De toepassing van kosten-batenanalyse bij gebiedsontwikkeling is niet vanzelfsprekend. Gesteld wordt wel dat “*economie en ruimtelijke ordening in enkele opzichten aparte denkwerelden zijn*” (Ecorys, 2009 p.13). In elk geval zijn er principiële en praktische problemen bij de toepassing. Bijvoorbeeld lijkt de methode minder geschikt voor ruimtelijke plannen omdat die zich richten op met veel onzekerheid omgeven projecten, zoals het geval is bij gebiedsontwikkeling. Het resultaat van het proces is immers een visie en een samenhangend pakket maatregelen, die in de loop van de tijd kunnen worden gerealiseerd. Daartegenover staat dat zicht op het maatschappelijk nut en inzicht in de verdeling van kosten en baten juist voor de realisatie van die maatregelen van belang kan zijn. Daarbij komt dat de denkwijze van kosten-batenanalyse ‘dwingt’ tot expliciteren waar het precies over gaat. Het verzamelen en in samenhang ordenen van de beschikbare kennis kan het risico op ‘negotiated nonsense’ beperken en daarmee bijdragen aan de onderbouwing van houdbare besluiten. De toepassing van kosten-batenanalyse bij gebiedsontwikkeling kan zo de realisatie van maatregelen dichterbij brengen. Reden om na te gaan wat de voorwaarden en aandachtspunten zijn bij de toepassing. Het gaat dan om de functie van kosten-batenanalyse bij gebiedsontwikkeling, het analyseproces en de toespitsing van de methode op gebiedsontwikkeling.

Projecten uit het Nota Ruimte Budget

Om bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen uit de Nota Ruimte is in de loop van 2006 in een speciaal budget geld gereserveerd voor projecten. Ruim twintig uiteenlopende projecten waren geselecteerd als kanshebbers (Kamerstuk 29435 nr 250). Om voor subsidie uit dit budget in aanmerking te komen moest onder meer in de verkenningsfase een kosten-batenanalyse worden opgesteld. Bij een positief oordeel hierover gingen projecten door naar een volgende fase waarin de rijksbijdrage werd vastgesteld. De functie die de kosten-batenanalyse heeft vervuld in het proces en bij de besluitvorming over de projecten is geëvalueerd (Hanemaayer et al., 2010) en een samenvatting daarvan volgt hieronder.

In de loop van het onderzoek verschoof de rol die aan de kosten-batenanalyse werd toegekend. Met name de eis van een positief baten-kostensaldo, zo bleek uit een analyse van de communicatie rond de projecten, is geleidelijk aan losgelaten. Op grond van de kosten-batenanalyse is geen enkel project afgefallen. Dat wordt toegeschreven aan het feit dat de projecten vooraf waren geselecteerd, hetgeen verwachtingen opriep. Bovendien was er langdurig tijd in gestoken, ook van ambtelijke zijde. De analyse aan het eind van de verkenningsfase leidde wel tot verdere optimalisering in de uitwerking van de plannen. Omdat de effecten expliciet gemaakt moesten worden droeg dat bij aan de discussie en daarmee aan een gedeeld beeld. De kwaliteit van de analyses liet te wensen over. Zo was er weinig tijd voor specifiek onderzoek en werd ruim gebruik gemaakt van beschikbaar materiaal zoals kengetallen. Het monetariseren van immateriële baten, vooral in de sfeer van ruimtelijke kwaliteit, leverde problemen op. Omdat de opstellers als oriëntatie een zo gunstig mogelijk saldo hadden, werd daar door het kiezen van gunstige aannamen naar toegewerkt. Dat maakte de onafhankelijke toetsing door het CPB en het PBL niet alleen nuttig, maar ook nodig. Aanvankelijk werd kosten-batenanalyse alleen gezien

als een voor de verwerving van een rijksbijdrage noodzakelijke stap. Uiteindelijk was de functie van kosten-batenanalyse niet die van scherprechter, maar van het verhelderen van de problematiek.

7.5.2 De functie

In de voorgaande paragraaf werd de betekenis van de uitkomst van een kosten-batenanalyse (de netto contante waarde) gerelativeerd: niet alle benodigde informatie is of komt beschikbaar en niet alle effecten kunnen worden gemonetariseerd (p.m.-posten). In de praktijk bestaat er in het algemeen nauwelijks verband tussen uitkomsten en genomen besluiten (Annema, 2016) en blijkt dat de analyse de discussie eerder stimuleert dan beslecht (Reinhard en Gaaff, 2006). Aanbevolen wordt om het instrument eerder in het proces in te zetten als verbeteringsinstrument (Rienstra, 2008).

Kosten-batenanalyse is een instrument dat in beginsel behoort tot de beleidsanalytische benadering. Specialistinnen stellen in opdracht van een actor (de beslissende) de analyse op. Een kosten-batenanalyse komt beschikbaar als de concrete plannen zijn uitgekristalliseerd, aan het eind van het ontwikkelingsproces, want pas dan kan er definitief worden gerekend. Vervolgens kan daar een besluit op worden gebaseerd. Op dat moment is er al veel inspanning verricht. In termen van kosten-batenanalyse is dan sprake van ‘sunk costs’, kosten die op grond van het besluit een plan te ontwikkelen zijn gemaakt en die niet meer teniet gedaan kunnen worden. Daarbij horen ook de inspanningen van de participerende actoren. Als de uitkomst dan alsnog negatief is, ontstaat een moeilijke situatie: er ontstaat strijd over de uitkomsten en de methode. In de praktijk blijkt kosten-batenanalyse vaak ‘*mosterd na de maaltijd*’ te zijn, het besluit is in feite al genomen (van Holst en Pluut, 2002). De uitkomst komt te laat om de rol van scherprechter te vervullen. Daarvoor worden de resultaten dan ook niet altijd gebruikt. Uit onderzoek rond infrastructuurprojecten blijkt dat er, met uitzondering van zeer grote infrastructuurprojecten, weinig verband bestaat tussen de uitkomst en het besluit (Annema et al., 2016). Redelijkerwijs mag een zelfde gang van zaken worden verwacht bij gebiedsontwikkeling. Er is immers sprake van een proces van coproductie, van samenwerking en grote betrokkenheid. In principe is er een breed gedragen visie ontwikkeld en er zijn verwachtingen gewekt. In die situatie accepteren actoren niet snel een analyse die hun gevoel tegensprekt. Zou een van de actoren (bijvoorbeeld een overheid) van plan zijn aan het einde van het proces een kosten-batenanalyse te laten uitvoeren om te beslissen over de vraag of daadwerkelijk geïnvesteerd zal worden, dan zou dat als een zwaard van Damocles boven het ontwikkelingsproces hangen: paralyse door analyse. Het in opdracht van een van de actoren uitvoeren van een kosten-batenanalyse op het moment dat de visie is uitgekristalliseerd is daarom onwenselijk. Kosten-batenanalyse zou meer tot zijn recht komen als verbeteringsinstrument tijdens het proces.

7.5.3 Het analyseproces

Het proces is in de voorgaande hoofdstukken uitgewerkt conform de communicatief-rationele benadering, waarbij de actoren samen de inhoud bepalen. De nadruk ligt op argumentatie en op intersubjectiviteit. Een gezamenlijk perspectief op de werkelijkheid is een ‘construct’ (een afgesproken werkelijkheid) en kan ontstaan door *interactie*: door communicatie, informatie-uitwisseling en coördinatie. Op deze wijze kan ook een kosten-batenanalyse worden gemaakt. Daarmee is al enige ervaring opgedaan (Gaaff et al., 2003; Reinhard et al., 2007).

Kosten-batenanalyse in een interactief proces

Reinhard en Gaaff (2006) doen verslag van een praktijkonderzoek naar de toepassing van kosten-batenanalyse in een interactief proces. Deze casus, over de heropening van het Apeldoorns Kanaal voor recreatieverkeer, gaat in op het ontwerpen van alternatieve ontwikkelingsmodellen. Behalve het belang voor recreatie, spelen ook natuurwaarden, waterhuishoudkundige aspecten en erfgoed een rol. Omdat deze belangen divergeren is geen eenvoudige oplossing voorhanden. Daarom werd kosten-batenanalyse ingezet om in een interactief proces de discussie over een optimale combinatie van functies te faciliteren. De onderzoekers namen het voortouw door alternatieven te formuleren en een op ruwe data gebaseerde kosten-batenanalyse uit te voeren. Op grond van discussie met de adviesgroep werden de alternatieven bijgesteld en de kosten-batenanalyse herzien. Vervolgens werd in een bijeenkomst met een groot aantal deskundigen gezocht naar een optimaal ontwikkelingsmodel voor het Kanaal en zijn omgeving. De alternatieven werden opnieuw doorgerekend waarna de discussie verder ging. Deze casus leerde dat intensieve interactie nodig is tussen de kosten-batenspecialisten en de participanten en dat de rol die de analyse speelt in het proces vooraf duidelijk moet zijn. De onderzoekers constateren dat de kosten-batenspecialist over procesvaardigheden moet beschikken en dat de participanten enigszins vertrouwd moeten zijn met de denkwijze van kosten-batenanalyse. De onderzoekers ontwikkelden hiervoor een simulatiespel. Ook gebruikten zij GIS-systemen om landgebruik snel inzichtelijk te maken.

Van Schie hanteert het begrip *'co-waardering'*: een proces waarin de betrokken actoren gezamenlijk op zoek gaan naar waarde-informatie: *"relevante (waarde)informatie voor besluitvormers, waar een MKBA onderdeel van zou kunnen zijn"* (Van Schie, 2010, p. 227). De door de participanten bijeengebrachte informatie kan worden verwerkt conform de kosten-batenbenadering. Daarbij kan empirische kennis over samenhangen en waarderings worden ingebracht door kosten-batenspecialisten. De verdeling van lusten en lasten over de actoren kan een van de aandachtspunten zijn. Zo kunnen keuzen gemaakt worden op basis van de wisselwerking tussen de inbreng van de actoren die met het concrete project te maken hebben en op empirie berustende kosten-batenkennis, die kan worden ingebracht door een specialist. Kosten-batenanalyse maakt dan deel uit van joint fact finding, waarbij gezamenlijk de aannamen worden vastgesteld en de resultaten worden besproken. De analyse is zo *'eigendom'* van de participerende actoren. Tevens wordt daarmee het verwijt dat het instrument een black box zou zijn, voorkomen.

Als in een proces van joint fact finding wordt toegewerkt naar een kosten-batenanalyse, is dat goed te verenigen met de aanbeveling om het instrument eerder in het proces in te zetten. Zowel om de argumentatie te verscherpen, als om *tussentijdse afwegingen* te kunnen maken. Tussentijdse keuzemomenten kunnen zich voordoen tijdens het ontwikkelingsproces, of op consolidatiemomenten. Deze momenten doen zich voor wanneer besloten moet of een kans (bijvoorbeeld om een deelproject te realiseren) al of niet benut zal worden. Deze overwegingen zijn moment-gebonden omdat de situatie voortduren zal wijzigen en ook de voorkeuren soms schoksgewijze veranderen. Een gebiedsontwikkelingsproces kent grote onzekerheden omdat er veel actoren binnen en buiten het gebied zijn die invloed uitoefenen en omdat het proces zich afspeelt in een langere periode. Nieuwe ontwikkelingen en veranderende voorkeuren kunnen de afwegingen drastisch beïnvloeden. Er wordt daarom

ruimte gelaten voor nog onbekende ontwikkelingen. Het ‘pakket samenhangende maatregelen’ kan niet lang van te voren definitief vastliggen. Dat verhoogt de flexibiliteit en vertegenwoordigt – in economische termen – een optiewaarde (Priemus, 2011).

Omdat de noodzaak te anticiperen op ontwikkelingen of te reageren op kansen op onverwachte momenten kan optreden, is het een voorwaarde dat de informatieverwerking daarop is ingesteld. Dit pleit voor het opnemen van een onafhankelijk kosten-batenspecialist in het ondersteunende team, die ‘kosten-baten kennis’ levert en de door de participanten aangeleverde informatie en tussentijdse voorstellen kritisch beziet en met hen bespreekt. Tegelijk past hier een relativering van de benodigde inspanning. Een kosten-batenafweging tijdens het proces moet het mogelijk maken om een beslissing te nemen. Daarvoor is het lang niet altijd nodig dat een complete verantwoorde analyse wordt gemaakt. Soms is een globale analyse al voldoende om het eens te worden. Voordeel van het argumentatieve proces is ook dat de belangenbehartigers van effecten die niet kunnen worden gemonetariseerd, meepraten. Daardoor ligt de nadruk anders dan bij de klassieke kosten-batenanalyse, waarbij – om de netto contante waarde te kunnen uitrekenen – kan worden volstaan met de grootste posten, maar waarbij de p.m.-posten een probleem vormen.

De specialist in het ondersteunende team heeft dan van het begin af aan de rol te letten op de juistheid van de gebruikte informatie en redeneringen, waardoor de kans op ‘negotiated nonsense’ (De Bruijn et al., 1998) wordt verkleind, evenals de kans op overschatting van de baten ten opzichte van de kosten (Teulings, 2006).

7.5.4 De methode

In beginsel heeft een kosten-batenanalyse betrekking op de samenleving als geheel. Daar past niet zonder meer een geografische beperking bij. Het is gebruikelijk (en in de OEI-richtlijn was dat zelfs voorschrift) om de nationale schaal te kiezen. Ook in de nu geldende Algemene Leidraad van het CPB en PBL wordt het nationaal niveau genoemd als begrenzing van de samenleving (Romijn en Renes, 2013). Bij gebiedsontwikkeling gaat het echter over een gebied, een *regionale schaal*. De gekozen geografische schaal beïnvloedt de uitkomsten van een analyse. Bij gebiedsontwikkeling levert bijvoorbeeld een recreatieproject baten op voor het gebied. Wordt echter voor de nationale schaal gekozen, dan tellen dergelijke baten niet volledig mee, omdat winst in de ene regio deels tenietgedaan kan worden door verlies in een andere regio waar minder recreanten naar toe gaan dan voorheen. Ecorys (2009 p.14) stelt in dit verband: *“Provincies en gemeenten hebben vaak moeite met kosten-batenanalyses op basis van de OEI-leidraad, waarin regionale effecten niet bijdragen aan het saldo van kosten en baten, maar worden aangeduid als interregionale herverdelingseffecten”*. Veel inspanningen op het gebied van recreatie, bedrijfsvestiging en werkgelegenheid zouden dan weinig baten opleveren. Dat zou remmend werken op gebiedsontwikkeling. De reden om in de OEI-richtlijn voor de nationale schaal te kiezen, had te maken met financiering: als projecten worden betaald door Nederlandse belastingbetalers, zou het in de rede liggen om voor de evaluatie ook de nationale schaal te kiezen. Een rechtvaardiging om het gebied als geografische begrenzing voor de evaluatie te kiezen is dat gebiedsontwikkeling doorgaans maar voor een klein deel wordt gefinancierd door het rijk. De actoren die te maken krijgen met de kosten en de baten zijn in principe betrokken bij het gebiedsontwikkelingsproces. Het staat regionale actoren vrij hun preferenties te laten prevaleren en de regionale schaal te kiezen.

Om kosten en baten te kunnen ramen, moet een redelijk concreet plan voorliggen. *“Twee denkwerelden staan al eeuwen op gespannen voet met elkaar: de wereld van mensen die nadenkend over de toekomst hun visie vooropstellen en de wereld van mensen die de vraag benadrukken ‘wat mag het kosten’?”* (Savelberg et al., 2008, p.7). Volgens de auteurs is er sprake van een schijntegenstelling tussen visies en kosten-batenanalyses: *“Visies op toekomstige ontwikkelingen genereren ideeën over mogelijke projecten, kosten-batenanalyse helpt vervolgens om die projecten te beoordelen aan de hand van maatschappelijke kosten en baten”* (Savelberg et al., 2008, p. 21). Deze zienswijze suggereert dat kosten-batenanalyse zou moeten worden toegepast op projecten, onderdelen van de visie. Bij gebiedsontwikkeling wordt een pakket samenhangende projecten ontwikkeld. Het gaat nadrukkelijk om het geheel, om de samenhang en afstemming van activiteiten in het ruimtelijk domein. Het slim combineren van functies kan synergie tussen deelprojecten en zuinig ruimtegebruik bewerkstelligen. Door de nabijheid van economische activiteiten kunnen positieve effecten ontstaan doordat zij buiten de markt om de productievoorwaarden van andere huishoudingen beïnvloeden. De ontwikkelingen stimuleren elkaar en doen een sfeer ontstaan waarin de deelnemers zich vanuit hun betrokkenheid inzetten voor het gebied. Het totale effect van deze inspanningen is groter dan de som der delen. Alle “delen” hebben elkaar nodig. De deelprojecten los van elkaar evalueren zou betekenen dat onrendabele delen zouden sneuvelen terwijl ze essentieel kunnen zijn in het geheel, bijvoorbeeld om de aantrekkelijkheid van het gebied te vergroten. Bij een gebiedsontwikkeling hoeft niet elk deelproject op zich een positief rendement te hebben, het gaat om het samenhangend geheel. Kosten-batenanalyse moet bij het denken over gebiedsontwikkeling dan ook worden toegepast op dat geheel. Dat neemt niet weg dat het wel nuttig is om uit te zoeken of onderdelen nodig zijn. Een los onderdeel kan onder de loep worden genomen door zowel het pakket met dat onderdeel, als het pakket zonder dat onderdeel te evalueren. Dan wordt de bijdrage van dat onderdeel aan het geheel duidelijk. Op dezelfde manier kan worden bekeken of een extra maatregel of project iets toevoegt aan het pakket.

Elkaar versterkende onderdelen

Niet elk van de deelprojecten hoeft op zichzelf noodzakelijkerwijs rendabel te zijn, maar ze moeten wel een bijdrage leveren aan het rendement van de totale optie. Er zijn uitdagende voorbeelden te vinden in buitenlandse toeristengebieden. Bijvoorbeeld zien we in een gebied als het Saasdal in Zwitserland hoe de bussen en bergbanen deels worden gefinancierd via campings en hotels: bij de hotelprijs is dit vervoer inbegrepen. Het geheel maakt dat er toeristen komen. Dat niet alle deelprojecten rendabel hoeven te zijn laat zich ook illustreren aan de hand van cultureel erfgoed. Bijvoorbeeld, het restaureren van monumenten kan, als dat deel uitmaakt van het ‘opknappen’ van een wijk, een grote rol spelen bij de *aantrekkelijkheid* daarvan. Ook kan stadsvernieuwing bijdragen aan vergroting van de aantrekkelijkheid van een groter gebied. Denk aan de gerestaureerde vestingwerken bij Den Bosch waardoor er veel meer bezoekers komen dan voor die tijd, of de opgeknapte appartementen in portiekflats van de architect Rietveld in de Utrechtse wijk Hoograven waardoor de bewoners trots zijn op hun wijk en zelf meer gaan investeren (Linssen, 2009). Investeren in verwaarloosde vestingwerken of portiekflats kan, hoewel het ogenschijnlijk om alleen een kostenpost gaat, lonend zijn in het grotere geheel. Hetzelfde geldt ook voor veel tijdelijke bestemmingen die een gebied in ontwikkeling kunnen aankleden en verlevendigen. Denk aan groen in een wijk of aan de strandtent die in IJburg bijdroeg aan een prettig leefklimaat voor de eerste bewoners.

Daarnaast kan door toevoeging van op zich niet-rendabele investeringen als compensatie voor de nadelige effecten voor sommige groepen de *acceptatie* van veranderingen in het ruimtegebruik worden vergroot.

Een lastig onderdeel van een kosten-batenanalyse is het formuleren van een referentiealternatief, dat geldt ook voor gebiedsontwikkeling. Strikt genomen gaat het om de voortzetting van vigerend beleid. Als een urgente opgave de aanleiding voor het proces vormt, zal het referentiealternatief in principe de ‘kale oplossing’ van de opgave kunnen zijn met de daaraan gekoppelde en voor de hand liggende ontwikkelingen. Zonder referentiealternatief is het niet mogelijk om de omvang van de effecten te bepalen.

De eerste stappen van kosten-batenanalyse – die in paragraaf 7.4.2 ‘de onderbouw’ werden genoemd, liggen voor de hand als gestructureerd wordt gewerkt en zijn niet specifiek voor dit instrument. Veel effecten van gebiedsontwikkeling zijn lastig te bepalen, omdat er niet altijd sprake is van direct oorzakelijke verbanden. De voortdurende dynamiek maakt effecten onzeker. Onvoldoende informatie beperkt de mogelijkheden voor kosten-batenanalyse (Min. van Financiën, 2013). Het specifieke kenmerk van kosten-batenanalyse is de waardering in geld. Veel voor gebiedsontwikkeling specifieke effecten zijn echter lastig te monetariseren. Bijvoorbeeld bleek in de praktijk van enkele gebiedsontwikkelingsprojecten, dat – naast posten zoals natuur en landschap – ook arbeidsmarkteffecten, productiviteitswinsten, clustervoordelen en imago-effecten niet anders dan als p.m. konden worden opgenomen (CPB en PBL, 2010). In de “Werkwijzer MKBA van integrale gebiedsontwikkeling” wordt ervan uitgegaan dat monetarisering toch wenselijk is, zij het met de volgende aanbeveling: *“De variëteit aan verwachte baten in combinatie met het soms ontbreken van algemeen geaccepteerde benaderingen voor het meten van de welvaartseffecten en de baten heeft in het bijzonder gevolgen voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De onzekerheidsmarges zijn bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten groter dan bij bijvoorbeeld infrastructurele projecten. Het is dan ook aan te raden gebruik te maken van bandbreedtes en gevoeligheidsanalyses om meer inzicht te geven in de gevoeligheid van de hoogte van de baten voor gebruikte aannames”* (Ecorys, 2009 p.39). De constatering dat het opstellen van een kosten-batenanalyse voor gebiedsontwikkeling niet eenvoudig is en vooral *indicatieve uitkomsten* kan leveren, ligt voor de hand. In veel gevallen zullen deze indicatieve uitkomsten een waardevolle bijdrage hebben als input in het argumentatieve proces.

7.6 Samenvatting en conclusies

Iedereen maakt voortdurend afwegingen die bestempeld kunnen worden als kosten-batenanalyses, hoe simpel die analyses ook zijn. Hier wordt echter bedoeld op het formele instrument, dat een centrale plaats heeft in de beleidsanalytische benadering. Kosten-batenanalyse is geworteld in de welvaartstheorie en is met het oog op de praktijk methodisch verder ingevuld in diverse leidraden. Essentieel zijn de begrippen baten en kosten. Onder *baten* wordt verstaan: de behoeftebevrediging die door het onderzochte alternatief mogelijk wordt – en onder *kosten*: de behoeftebevrediging die de in beslag genomen productiefactoren in een alternatieve aanwending hadden kunnen realiseren. Het kostenbegrip komt dus neer op ‘alles wat wordt opgeofferd’: dat is meer dan alleen de uitgaven.

Het instrument is in de loop der tijd aangepast aan nieuwe inzichten. Lange tijd werd het gezien als een monetair instrument (Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, 1974), nu luidt de omschrijving in de Algemene Leidraad: *“een informatie-instrument dat vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel de voor- en nadelen van een beleidsmaatregel systematisch in beeld brengt en waardeert”* (Romijn en Renes, 2013 p. 9). Het is bedoeld voor de ondersteuning van besluitvorming door het ‘maatschappelijk nut’ van een beleidsmaatregel te onderzoeken. Aangetoond maatschappelijk nut is voor een overheid min of meer een voorwaarde om te kunnen investeren. Op basis van een overzicht van kosten en baten kan de verdeling daarvan over actoren in kaart worden gebracht. Als duidelijk is welke actoren van de investeringen profiteren, kan worden nagegaan of die actoren bereid zijn een bijdrage te leveren in de financiering. Ook kunnen verliezers (theoretisch) schadeloos worden gesteld door compensatie. Rekening houden met de verdeling van ‘lusten en lasten’ lijkt een sleutel voor succes. Voor gebiedsontwikkeling geldt bovendien dat door de inbreng van ‘kosten-baten-kennis’ de kans op ‘negotiated nonsense’ – een risico van groepsprocessen – wordt verkleind.

Het instrument heeft zich de laatste decennia een plaats verworven in velerlei besluitvormingsprocessen. Toch is toepassing niet vanzelfsprekend. Volgens de beleidsanalytische benadering wordt een kosten-batenanalyse door specialisten opgesteld in opdracht van een initiatiefnemer, doorgaans een overheid. Impliciet wordt een direct verband verondersteld tussen kennis en beleid, tussen de uitkomst van de analyse en het besluit. Die uitkomst is echter allerm minst eenduidig. De systematiek van kosten-batenanalyse stimuleert weliswaar het vergaren en ordenen van informatie, maar roept ook weerstand op. Voor een deel geldt dat subjectieve kwesties die aan elke methode kleven, zoals de probleemanalyse, de formulering van het nulalternatief en de raming van ontwikkelingen. Voor een deel gaat het om het ontbreken van kennis: kennis die niet bestaat, niet wordt gevonden of waarnaar om uiteenlopende redenen niet wordt gezocht. De weerstand heeft vooral betrekking op arbitraire veronderstellingen waarop de methode berust, de manier waarop wordt omgegaan met lastig waardeerbare zaken en het technische gehalte van de exercitie waardoor de methode wordt ervaren als black box. De academische discussie richt zich veelal op de technisch-inhoudelijke problemen, terwijl de procesaspecten weinig aandacht krijgen (Beukers, 2015). Toch bestaan daar ook aanzetten voor.

In de praktijk blijkt er weinig verband te bestaan tussen uitkomsten en genomen besluiten (Rienstra, 2008; Annema et al., 2016). Daarom gaan steeds meer stemmen op om het instrument niet in te zetten als scherprechter, maar als verbeteringsinstrument. De ervaring leert dat een kosten-batenanalyse eerder de discussie stimuleert dan beslecht (vd Riet, 2003; Reinhard en Gaaff, 2006). Van Schie (2010) hanteert het begrip ‘*co-waardering*’: een proces waarin de betrokken actoren gezamenlijk op zoek gaan naar waarde-informatie die als

relevant kan worden beschouwd voor besluitvorming. Kosten-batenanalyse zou daarvan onderdeel kunnen zijn. Van deze inzichten kan gebruik worden gemaakt bij gebiedsontwikkeling.

Als het streven niet is gericht op de uitkomst (de netto contante waarde) is het niet nodig om zo veel mogelijk effecten op geld te waarderen. Aanvechtbare aannamen en onnavolgbare redeneringen kunnen worden vermeden. De opbouw van kosten-batenanalyse komt overeen met andere werkwijzen waarbij gestructureerd wordt gewerkt, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Het ligt voor de hand om de effecten van voorgedragen alternatieven zo goed mogelijk in kaart te brengen. Als die effecten vervolgens worden weergegeven in eigen eenheden en voor zover mogelijk worden ingeschat naar omvang, aantal, oppervlakte of geldswaarde, kan inzicht ontstaan in verbeteringsmogelijkheden. De actoren kennen waarden toe aan effecten en stellen de alternatieven op grond daarvan bij door negatieve effecten te minimaliseren en positieve te maximaliseren. Onzekerheden kunnen worden bestudeerd door op basis van uiteenlopende aannamen bandbreedtes te schatten.

De te verbeteren alternatieven bestaan bij gebiedsontwikkeling uit pakketten samenhangende maatregelen. Het gaat om synergie, de beoordeling moet betrekking hebben op het geheel. De bijdrage van een afzonderlijke maatregel of project kan worden achterhaald door daarnaast het pakket zonder de betreffende maatregel te beoordelen. Het gaat ook om het maatschappelijk nut en om de verdeling van lusten en lasten. De analyse kan vooral op consolidatiemomenten aan het eind van een ontwikkelingsronde worden uitgevoerd, momenten waarop keuzes moeten worden gemaakt. Bovendien zal de analyse herhaald moeten worden als zich onverwachte ontwikkelingen voordoen of als preferenties verschoven blijken te zijn.

Op deze manier heeft kosten-batenanalyse een argumentatieve functie in het ontwikkelingsproces. Dat past in de communicatief-rationele benadering, waarbij argumentatie en intersubjectiviteit centraal staan. De actoren werken in een context van 'joint fact finding' aan het ontdekken en verbeteren van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied. Zij gebruiken de kosten-batenbenadering voor zover zij het daarover eens kunnen worden. Door toepassing van de kosten-batenbenadering wordt het proces van joint fact finding in feite verrijkt met extra informatie. Daarmee wordt de kans op 'negotiated nonsense' kleiner en op een robuuste inhoud groter. Met de beperkingen van een op deze wijze tot stand gekomen kosten-batenanalyse valt bij de tussentijdse evaluaties van voorlopige alternatieven te leven, omdat het niet zozeer gaat om het precies doorrekenen van alternatieven als wel om *indicaties* voor het verder ontwikkelen van de alternatieven. De actoren weten wat de aangeleverde informatie waard is.

Er blijken in de praktijk veel argumenten voor en veel tegen gebruik van kosten-batenanalyse te bestaan. Deze argumenten worden in de beschreven aanpak niet genegeerd, maar geïncorporeerd. Door het instrument te integreren in het ontwikkelingsproces, wint de inhoud aan betekenis. Het instrument helpt om tussentijds en op een transparante manier alternatieve opties aan te scherpen en kan zo bijdragen aan het realiteitsgehalte van de plannen. Kosten-batenanalyse ondersteunt op deze manier de besluitvorming bij gebiedsontwikkeling.

8. Samenvatting en conclusies

8.1. De vraagstelling

Gebiedsontwikkeling is een benadering in de ruimtelijke ordening die in 2006 door de minister van VROM op hoofdlijnen werd beschreven in de Nota Ruimte (VROM, 2006a). Deze benadering bouwt voort op onder meer omgevingsplanning en voegt daar met name brede participatie aan toe. Zoals eerdere concepten, is ook dit concept bedoeld als antwoord op een door steeds schaarsere ruimte en moeizaam verlopende besluitvormingsprocessen vastlopende ruimtelijke ontwikkeling. Door de veelheid aan vastgelegde functies en eisen werd de ruimte voor nieuwe ontwikkelingen beperkt en soms – bijvoorbeeld als het ging om generieke eisen die in een bepaalde regio minder prioriteit verdienden – onnodig beperkt. Met het concept van ‘gebiedsontwikkeling’ werd een verschuiving beoogd van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. De oplossing werd gezocht in een benadering die er primair op is gericht de verschillende claims op de ruimte beter op elkaar af te stemmen door in een gebied te zoeken naar slimme combinaties, naar maatwerk op regionaal niveau. Hetgeen bereikt zou moeten worden middels samenwerking van partners. Daarbij zijn ook burgers nadrukkelijk uitgenodigd om te participeren. Het gaat om de kwaliteit van een samenhangend geheel: de ontwikkeling van een gebied staat centraal. Dat is de kern van de benadering die gebiedsontwikkeling is gaan heten.

Het beter op elkaar afstemmen van ruimtelijke claims vergde de *erkenning* van de belangen die werden geraakt en het betrekken van de belanghebbenden. Langs die weg ontwikkelden zich de *gebiedsgerichte* benaderingen. Geleidelijk was ook steeds vaker sprake van samenwerken als partners. Deze ingrediënten – benadering per gebied, participatie en samenwerken als partners – kwamen bij elkaar in het concept ‘gebiedsontwikkeling’. De basiskenmerken voor gebiedsontwikkeling zijn conform de Nota Ruimte: *integrale ontwikkeling* als een *gezamenlijk proces* van complementaire partijen, die streven naar verbetering van de *ruimtelijke kwaliteit*, door uitvoering en financiering van *een aantal samenhangende ruimtelijke projecten*. *Alle overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid* (VROM, 2006a, p. 12). Daarnaast zijn ook de in de Nota Ruimte benadrukte *dynamiek* en de verwijzing naar de *civil society* te beschouwen als essentiële kenmerken. Welhaast vanzelfsprekend is dat gezocht werd naar mogelijkheden om *meerwaarde* te creëren. Van deze benadering werd verwacht dat ontwikkelingen gestimuleerd zouden worden *in plaats van afgeremd*. Het gaat om *regionaal maatwerk*. Een achterliggende gedachte is dat wordt gestreefd naar een combinatie van oplossingen c.q. activiteiten die elkaar versterken, zodat synergie-effecten optreden en *het geheel* daardoor meer is dan de som der delen. Daartoe wordt een visie ontwikkeld die beoogt actoren aan te zetten tot investeringen en desinvesteringen tegen te gaan.

In deze studie wordt de omschrijving van het concept gebiedsontwikkeling zoals die gegeven is in de Nota Ruimte als uitgangspunt genomen. De componenten van dit concept zijn, samengevat: *integratie* (een samenhangend pakket projecten), *participatie* (een open uitnodiging), *samenwerking* (dus interactie) en *creativiteit* (inspirerende ideeën). Het is een benaderingswijze op hoofdlijnen, in die zin dat in de praktijk nog veel ingevuld zal moeten worden. Doel van dit onderzoek was na te gaan hoe het concept verder kan worden ingevuld opdat het aan de verwachtingen kan voldoen. De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Aan welke voorwaarden moet het concept ‘gebiedsontwikkeling’ voldoen wat betreft integratie, participatie, samenwerking en creativiteit en aan welke punten moet in concrete gevallen aandacht worden besteed opdat met de benadering optimaal resultaat kan worden bereikt?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is allereerst het concept gebiedsontwikkeling tegen de achtergrond geplaatst van de voorgeschiedenis in uiteenlopende sectoren (hoofdstuk 2) en vervolgens in een theoretisch kader (hoofdstuk 3). De centrale vraag is uitgesplitst in een aantal deelvragen met betrekking tot de participatie van actoren (hoofdstuk 4), de organisatie en de opbouw van het proces (hoofdstuk 5), de wijze waarop het proces kan worden doorlopen (hoofdstuk 6) en – omdat inzicht in het maatschappelijk nut en in de verdeling van lusten en lasten van belang kunnen zijn voor daadwerkelijke realisatie van visie en plannen – de vraag op welke wijze kosten-batenanalyse kan bijdragen aan realisatie (hoofdstuk 7). De samenvatting is tevens de synthese (hoofdstuk 8).

8.2 Bevindingen

Aanwijzingen vanuit de theorie

De bestuurskundige theorie werd decennia lang gedomineerd door de *beleidsanalytische* benadering. In het kort komt deze benadering er op neer dat een centrale actor – doorgaans een overheid – eerst doelen vaststelt, dan oplossingen ontwikkelt om tenslotte een keuze te kunnen maken. Er zijn in de loop der tijd kanttekeningen gemaakt bij deze benadering en er zijn andere naast en tegenover gesteld, met name benaderingen die meer nadruk leggen op interacties tussen actoren. Dat wil zeggen van een monocentrische benadering naar een *pluricentrische* benadering, waarbij met elkaar verweven, wederzijds afhankelijke actoren – met inbegrip van overheden – hun inzichten met elkaar afstemmen. *Wederzijdse afhankelijkheid* is een voorwaarde voor ‘samenwerken als partners’ bij gebiedsontwikkeling. Actoren hebben allemaal een eigen belang en het gemeenschappelijk belang is pas na interactie te kennen. Zij handelen vanuit hun eigen perceptie, maar stellen hun doelen voortdurend bij als gevolg van nieuwe inzichten. De eigen perceptie is – volgens de *sociaal-constructivistische* benadering – de resultante van wat actoren selecteren en interpreteren uit hetgeen om hen heen gebeurt. Dat proces vindt plaats op basis van het eigen referentiekader – datgene dat zij al eerder selecteerden en interpreteerden. Zo ontstaat een zienswijze, een perspectief op de wereld. Actoren maken deel uit van (vaak meerdere) *netwerken*, waarin door interactie nieuwe inzichten ontstaan. Ook ontstaan er allerlei groepen van gelijkgezinden die uiteenlopende beelden hebben van waar het om gaat, wat er mogelijk en wat wenselijk is. Door de input uit verschillende netwerken kenmerkt het proces zich door *dynamiek en onzekerheid* over het verloop ervan. Wel spelen de processen zich af binnen een context van al of niet formele *institutes*: bestuurlijke en maatschappelijke.

Deze inzichten geven verklaringen voor het verloop van beleidsprocessen, waarin veel actoren, waaronder ook overheden, hun invloed doen gelden. Actoren die de werkelijkheid verschillend zien en die steeds nieuwe informatie aandragen, maar elkaar wel nodig hebben om tot resultaat te komen. Veelal verloopt zo’n proces in verscheidene *ronden*. De eerste ronde begint met een initiatief van een van de partijen, dat anderen prikkelt. Er ontstaat een proces waarin ideeën worden verkend en actoren op zoek gaan. Als er een besluit gevallen is, als er nieuwe informatie opduikt, of een complicatie optreedt, gaat men een nieuwe ronde in.

Naast nieuwe gegevens spelen ook nieuwe inzichten en verhoudingen een rol. Na elke ronde kan de kring van deelnemende actoren veranderen en ook hun rolverdeling. Tot een alternatief gevonden is dat in redelijke mate aan de eisen voldoet en dat als bevredigend wordt beoordeeld.

Vergelijkbaar met de beleidsanalytische benadering kent de planologie de ‘*technisch rationele*’ benadering. Deze benadering werd gekenmerkt door enkelvoudige, lineaire planning: bij gegeven doelen wordt op basis van oorzaak-gevolg relaties – die, zo niet bekend, dan toch achterhaalbaar zouden zijn – de beste handelwijze bepaald en neergelegd in een ‘*blauwdruk*’ met een duidelijk en strak stappenplan.

De technisch rationele benadering kent een aantal beperkingen. Zo gaat zij er vanuit dat de omgeving van het vraagstuk stabiel is, zodat het vraagstuk als het ware geïsoleerd kan worden. Als bezwaren van de technisch rationele benadering worden verder de overschatting van kennis, de te simplistische keuze van een doelstellingenhiërarchie en de bedreiging van de democratie genoemd. Dit laatste raakt aan de notie van maatschappelijke conflicten, die zich, met de toenemende mondigheid van burgers, steeds vaker voordeden. Deze kritiek komt overeen met de kritiek op de aanverwante (rationele) beleidsanalytische benadering in de bestuurskunde.

Lange tijd werden de geconstateerde bezwaren vooral tegemoet getreden met steeds meer geavanceerde methoden om de werkelijkheid als het ware onder de knie te krijgen, maar geleidelijk ontstonden er meer interactieve benaderingen. Een daarvan is de ‘*communicatieve*’ benadering, waarbij de nadruk ligt op *argumentatie*. Daarmee krijgt, in navolging van Habermas (1984), de *intersubjectieve* oriëntatie meer aandacht. Krijgt het subject door middel van waarnemingen en ervaringen een eigen beeld van de werkelijkheid, door interactie ontstaat een gezamenlijk perspectief op de werkelijkheid. De keuze voor een benadering wordt bepaald door de beoordeling van de situatie.

Conform het raamwerk van de Roo (fig. 3.4) is de communicatief-rationele benadering van toepassing als er sprake is van veel actoren en van samengestelde doelen. Het gaat dan om een zeer complexe situatie. Daarvan is doorgaans sprake bij gebiedsontwikkeling. Daarbij komt dat het bij gebiedsontwikkeling gaat om ontwikkeling in een langere periode, waardoor de werkelijkheid voortdurend, soms geleidelijk en soms schoksgewijs, kan veranderen als gevolg van niet voorspelde gebeurtenissen. De invloed op een gebied van externe economische en technologische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot milieu of migratie is *fundamenteel onzeker*. Bovendien veranderen ook percepties en voorkeuren in de tijd. Op dit soort niet-lineaire, discontinue veranderingen van complexe systemen heeft de complexiteitstheorie betrekking. Complexe systemen zijn samengestelde systemen, met eigenschappen die niet zijn af te leiden uit de afzonderlijke delen. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat er bij complexiteit sprake is van veel afzonderlijke componenten in het systeem: actoren, opvattingen, fysieke elementen en populaties – met vele mogelijke aggregatieniveaus. Maar ook de interacties als gevolg van de wederzijdse afhankelijkheid maken deel uit van het systeem. In de tijd beweegt het systeem dankzij externe invloeden naar toestanden met aantrekkingskracht: stabiele toestanden van spontane ordening. Er is in de tijd veel dynamiek en er wordt dan ook gesproken van dynamische complexiteit. Een dergelijk systeem wordt aangeduid als complex adaptief systeem: het past zich aan nieuwe omstandigheden aan. Complexe adaptieve systemen evolueren voortdurend, geleidelijk of sprongsgewijs (niet-lineair). Een periode van stabiliteit wordt afgewisseld met snelle ontwikkelingen. Dit idee van dynamische complexiteit past bij het concept

gebiedsontwikkeling. De conclusie is dat gebiedsontwikkeling kenmerken heeft van een complex adaptief systeem, hetgeen er overeenkomstig de theorie op wijst dat vooral het optimaliseren van het proces, het creëren van voorwaarden en het herkennen van kansen een goede aanpak is.

Samenwerken als partners

In het historisch overzicht (hoofdstuk 2) zagen we dat in de praktijk – in het landelijk gebied, in de stedelijke omgeving en rond infrastructuur – een strikt sectorale benadering niet volstond en dat de erkenning van andere belangen noodzakelijk was om projecten te kunnen realiseren. Zo ontwikkelden zich de gebiedsgerichte benaderingen. Geleidelijk was ook steeds vaker sprake van samenwerken. Waar meerdere belangen tegelijk in het geding zijn, kunnen de keuze en de uitwerking van ingrepen niet worden gemaakt door een enkele actor. We zagen dan ook (hoofdstuk 4) dat de wijze waarop actoren worden betrokken bij (onder meer) ruimtelijke ontwikkelingen in de loop der jaren evolueerde van inspraak tot meer gelijkwaardige samenwerkingsvormen zoals consultatie en coproductie. De uitnodiging tot participatie van overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen past bij de ontwikkeling naar coproductie: samenwerken als partners, een centraal element van het concept gebiedsontwikkeling.

De uitdaging is dan de uiteenlopende ideeën en doelen van verschillende actoren – op verschillende schaalniveaus en met verschillende tijdhorizonten – zo met elkaar te verbinden dat er een dynamische ontwikkeling ontstaat. Waarbij – gezien de lange tijdspanne – ruimte wordt gelaten voor onverwachte wendingen.

Brede participatie

Aanleiding voor gebiedsontwikkeling is doorgaans een maatschappelijke opgave in een gebied. Bij de ontwikkeling staat dan vervolgens niet die opgave, maar het gebied centraal. De ‘probleemeigenaar’ – de actor die de verantwoordelijkheid draagt voor de opgave – kan tot gebiedsontwikkeling besluiten als hij onderkent dat hij afhankelijk is van andere actoren en daarom het initiatief neemt om een aantal van hen bijeen te roepen. Of als actoren die zien wat de gevolgen van een opgave voor een gebied kunnen zijn, samenwerking afdwingen. De *initiatiefgroep* die zo ontstaat, kan de organisatie van de gebiedsontwikkeling ter hand nemen, of daartoe iemand aanstellen. De eerste vraag waar zij een oplossing voor moeten vinden is: hoe om te gaan met de (zeer brede) uitnodiging aan overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen? Dat lijkt onwerkbaar: voor een werkbare situatie lijkt selectie noodzakelijk. Kan en moet ieder die dat wil meedoen? Past selectie bij de open uitnodiging? Deze vragen benaderden we door eerst na te gaan welke actoren wel en welke niet gemist kunnen worden om optimaal resultaat te bereiken. Daartoe moeten eerst de eisen worden benoemd waaraan een proces daartoe moet voldoen.

In de eerste plaats is een gedegen *inhoud* nodig. Daarbij is niet alleen de feitelijke juistheid van de inhoud bepalend, maar gaat het ook om hoe deze beleefd wordt, om emotie. Als daar onvoldoende rekening mee wordt gehouden kan de *acceptatie* van de visie of de plannen in het geding zijn en daarmee de effectiviteit. Bij ondoordachte voornemens, als de inhoud gemakkelijk aangevochten kan worden, wordt het resultaat niet geaccepteerd. Als betrokkenen niet tevreden zijn over de aanpak evenmin. Er zal meer verzet zijn als men geen kans krijgt de eigen inzichten naar voren te brengen of als die inzichten om onduidelijke redenen genegeerd worden. En naarmate tegenstellingen eerder aan het licht komen, is de kans groter dat conflicten voorkomen kunnen worden. Als er partijen zijn die de inhoud zien zitten en erin geloven, ontstaat *beweging*: er gaan actoren aan de slag. Van een succesvolle

werkwijze is sprake als deze leidt tot een robuuste inhoud die door betrokkenen wordt geaccepteerd en uitvoerende partijen in beweging brengt.

Omdat vooraf niet bekend is wie met ideeën, interessante gezichtspunten, argumenten of emoties zal komen, moet het proces een open karakter hebben, wat wil zeggen dat actoren vrije toegang hebben om mee te kunnen doen. Dit betekent dat geen actor bij voorbaat kan worden uitgesloten. Het is aan de actoren zelf om te beslissen of zij willen bijdragen. Bij de beslissing van actoren om al of niet te participeren, zal zeker meewegen dat dit tijd en inspanning kost. Elke actor zal de afweging maken of de inspanning opweegt tegen de verwachte opbrengst en een deel zal besluiten niet mee te doen. De participatie kan worden bevorderd door het mogelijk te maken om meer of minder intensief te participeren: meewerken in een kerngroep, af en toe geconsulteerd worden of alleen aanvullingen doen als daartoe de behoefte wordt gevoeld. De laatste groep wordt op de hoogte gehouden. Op deze wijze kan een *open proces* worden georganiseerd.

Participatie door burgers

In het concept is expliciet een rol voor burgers ingeruimd. De vraag of zij bereidheid zijn en mogelijkheden hebben om te participeren in een proces van coproductie wordt positief beantwoord vanuit onderzoek door onder meer de WRR (Winsemius et al., 2012) en de Raad Openbaar Bestuur (2012). Het onderzoek van Specht (2012) laat zien dat de wil om te participeren niet iets is dat als abstract idee aanwezig is bij mensen, maar dat die wil ontstaat door een specifieke aanleiding, zoals een uitnodiging, een gebeurtenis of een besluit waar iets op af te dingen of aan toe te voegen is. De wil tot participeren moet uit de mensen zelf komen. Burgerparticipatie is niet alleen belangrijk omdat burgers vaak unieke kennis hebben van situaties en mogelijkheden en daarmee de *inhoud* kunnen *verrijken*, maar ook omdat betrokken burgers belangrijk zijn voor een veerkrachtige maatschappij en voor een levende *democratie*.

De mate van participatie kan worden bevorderd door gunstige condities. Daarbij gaat het vooral om openheid en begrip van actoren ten opzichte van elkaar, om het vertrouwen dat (tussen)resultaten niet zo maar teniet worden gedaan en – hoe elementair ook – om de beschikbaarheid van tijd en middelen. Het creëren van de juiste voorwaarden ligt met name op het pad van de overheid.

Rol van de overheid

Bij gebiedsontwikkeling zal *de rol van de overheid* in het algemeen minder prominent zijn (als partner), maar vrijwel altijd onmisbaar. De overheid heeft immers de algemene verantwoordelijkheid voor het scheppen van de voorwaarden voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer en de realisatie van specifieke doelen. Dat komt tot uitdrukking in de rol als formele bepaler van de kaders waarbinnen het proces kan plaatsvinden, als bewaker daarvan en als scheidsrechter. Te denken valt aan legitimiteit, bedacht zijn op belangenverstrengeling van actoren, maatschappelijke verantwoording en transparantie, inhoudelijk richting geven op basis van overstijgende belangen, de zorg voor een passende omgang met externe effecten en de zorg voor een evenwichtige belangenafweging. De volksvertegenwoordiging heeft, in geval formele procedures moeten worden doorlopen, een rol om te voorkomen dat het resultaat van het proces uiteindelijk wordt genegeerd in het bestuurlijk proces. Een koppeling tussen volksvertegenwoordiging en het ontwikkelingsproces is dus noodzakelijk. In geval er meerdere bestuurlijke eenheden (bijvoorbeeld gemeenten) betrokken zijn, is dat een extra complicatie.

Daarnaast kunnen overheden – op grond van de verantwoordelijkheden voor de publieke ruimte – faciliteren en stimuleren. Met faciliteren wordt het beschikbaar stellen van middelen of voorzieningen bedoeld. Dat kan ook inhouden dat deskundigen of procesbegeleiders worden ingezet.

Bestuurlijke dichtheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een gebied, dat in het kader van gebiedsontwikkeling als samenhangende eenheid wordt beschouwd, kan verdeeld zijn over meerdere overheden. Een gebied kan liggen in meer dan één gemeente, of zelfs in meer dan één provincie en er kunnen verantwoordelijkheden van waterschappen aan de orde zijn. Geen enkele partij is dan exclusief verantwoordelijk. Door de ‘bestuurlijke drukte’ die daardoor kan ontstaan, wordt de voortgang van het proces belemmerd. Voor succesvolle gebiedsontwikkeling is het organiseren van tijdige onderlinge afstemming een voorwaarde.

Flexibele organisatie

Bij coproductie werken actoren als partners samen binnen door de overheid gestelde kaders. Coproductie gaat over afstemming van denkbeelden tussen de van elkaar afhankelijke actoren. Actoren die eigen doelen nastreven, zodat waar mogelijk vervlechting van doelen en waar nodig het maken van keuzes noodzakelijk is. Het grote aantal potentieel participerende actoren in de pluricentrische setting van coproductie en de niet beheersbare interacties die tussen deze actoren zullen ontstaan, maken dat het niet zeker is dat er resultaten geboekt zullen worden. Daarvoor is samenwerking nodig die georganiseerd zal moeten worden. De *initiatiefgroep* heeft als eerste taak de aanleiding voor hun initiatief te schetsen: een min of meer urgente opgave ingebed in wat eerste ideeën over de mogelijke ontwikkeling van het gebied. Welke ontwikkeling gewenst is, hangt af van de aard en potenties van het gebied, waarin dit gebied zich onderscheidt van andere gebieden en wat de mogelijkheden zijn die passen bij dit gebied. Een wervend en samenbindend thema, kenmerk of identiteit van een gebied kan richting geven. Aan de hand van deze schets en een actoranalyse wordt duidelijk aan welke aandachtsgebieden – en daarmee aan welke groepen actoren – in elk geval moet worden gedacht, maar vooral kan de schets worden gebruikt om een ontwikkelingsproces te op gang te brengen, om het plan in de openbaarheid te brengen en eenieder uit te nodigen. Uit de groep actoren die zich hebben aangemeld ontstaat een *kerngroep* van actoren die intensief willen meewerken en een groep die nauw betrokken wil blijven. De communicatie met hen en met alle overige actoren moet worden geregeld vanuit de kerngroep.

De kerngroep moet frequent bijeenkomen om een sfeer van vertrouwen en laagdrempelige informatie-uitwisseling mogelijk te maken. Rond het kernteam zullen actoren elkaar ontmoeten in allerlei verbanden. Een deel van die ontmoetingen kan ook worden georganiseerd vanuit de kerngroep. Te denken valt aan workshops en *creatieve sessies*, eventueel met buitenstaanders: ‘verrassende ontmoetingen’ die stimuleren. Communicatie met alle actoren in de omgeving is van groot belang om reacties los te maken en zo het open karakter van het proces te waarborgen. Een goede documentatie kan er toe bijdragen dat het proces een inhoudelijke opbouw kent en niet als vrijblijvend wordt ervaren. Als een proces ervaren wordt als vrijblijvend, zullen er actoren afhaken.

De ontwikkelingsrichting die gaandeweg uitkristalliseert, kan actoren doen besluiten om niet meer, of minder intensief mee te doen. Anderen zullen juist willen aanhaken. Daardoor zal er sprake zijn van een zekere *dynamiek* in de samenstelling van het kernteam. Ook gezien de lange looptijd van gebiedsontwikkeling zijn wisselingen waarschijnlijk. Afspraken over

uittreding en toetreding zijn wenselijk, terwijl een goede documentatie ertoe kan bijdragen dat het proces daardoor niet onnodig wordt opgehouden.

Een flexibele organisatie is nodig vanwege de beoogde participatie, tegelijkertijd kan de wijze van organisatie de participatie ook bevorderen. Enerzijds wordt orde gecreëerd door te werken met een kernteam en een actieplan, anderzijds wordt alle mogelijke inbreng van buitenaf naar binnen gehaald, hetgeen kan leiden tot bijstelling van inzichten. Een belangrijke taak voor alle actoren is in dit verband de *communicatie*: de aandacht van de geïnteresseerde actoren in de omgeving vast te houden door ze voortdurend op de hoogte te stellen van de vorderingen. Dan kan eenieder op tijd reageren en kan eventuele toetreding tot het kernteam soepel verlopen.

Ondersteuning

Het ligt voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de nodige activiteiten in één hand te leggen, de trekker van het proces. Omdat de actoren als partners opereren, is geen van hen vanzelfsprekend de trekker. De initiërende actor, de ‘eigenaar’ van de urgente opgave die de aanleiding vormt voor het proces, heeft als zodanig een zo zwaar belang dat het onderling vertrouwen te zeer in het geding kan komen als deze de leiding neemt. Dat kan ook, zij het in mindere mate, gelden voor de andere actoren. In het algemeen zal er geen actor participeren die geen belang heeft bij de uitkomst. Een *onafhankelijke* buitenstaander als *procesbegeleider* ligt voor de hand. Een bekwame procesbegeleider intervenueert tussen de betrokken actoren om tot een gezamenlijke inhoud te komen, kan de veronderstelde samenhangen tegen het licht houden, fixaties herkennen en doorbreken en het argumentatieproces aan de gang houden. Ook voor het ordenen en documenteren van de ontwikkelde kennis kan een intermediair nodig zijn. De begeleiding en ondersteuning bestaat dus uit zowel procestaken als inhoudelijke taken. In voorkomende gevallen kan zelfs een begeleidingsteam wenselijk zijn.

Identiteit en visie

Welke ontwikkeling in een gebied gewenst is – en wat voor projecten in samenhang kunnen worden aangepakt – hangt af van de aard en potenties van het gebied. Wat is de identiteit, waarin onderscheidt dit gebied zich van andere gebieden en wat zijn de mogelijkheden die passen bij dit gebied? Een wervend en samenbindend thema dat mensen raakt kan het proces richting geven en actoren mobiliseren. Het gaat niet om de ontwikkeling van een allesomvattend plan, maar om een visie, een *uitnodigend richtinggevend kader* aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke concrete initiatieven aan de realisering ervan bijdragen en welke niet. In feite een afwegingskader voor vervolgprojecten. De realisatie gaat stap voor stap en sluit aan bij *voortdurend geactualiseerde* inschattingen van de mogelijkheden. Elk project kan een andere initiatiefnemer hebben, maar de projecten zijn toch op een of andere manier gekoppeld: ze moeten passen binnen de visie en elkaar bij voorkeur versterken. Door de visie is sprake van een zekere *samenhang*, maar die hoeft niet noodzakelijk zo sterk te zijn dat alle ‘schakels’ onmisbaar zijn. Daardoor kan het projectenplan worden aangepast aan veranderende omstandigheden. De realisatie van het project van de één beïnvloedt de context en daarmee de mogelijkheden voor de ander. Een nieuwe situatie, die ontstaat na realisatie van een project, biedt nieuwe kansen. Daarnaast vergen onverwachte ontwikkelingen aanpassingen. Daarom moet de visie regelmatig worden herijkt: het is een cyclisch proces. De toekomst is onzeker, maar het is wel mogelijk een gewenst toekomstbeeld neer te zetten en dan terugwerkend naar de huidige situatie te verkennen welke interventies er – volgens de inzichten van dat moment – aan kunnen bijdragen om deze beelden te realiseren. Hiervoor is backcasting een geschikte aanpak.

Dit *itererend proces van visievorming en realisatie* wordt ook wel aangeduid als ‘organische gebiedsontwikkeling’.

Handelingsperspectief

Om actoren te binden zullen de actoren een beeld willen hebben van waar ze aan beginnen. De ervaring leert dat er structuur nodig is om voortgang te boeken, bijvoorbeeld een stappenplan. Gebruikelijk is de projectaanpak. Gebiedsontwikkeling kan echter niet worden benaderd als project, omdat de kenmerken daarvan afwijken: er is geen opdrachtgever, er is geen vastgesteld doel, het eindresultaat is onbekend. Voor een project staat een tijdslimiet, gebiedsontwikkeling is een doorlopend proces. Maar vooral de volgtijdelijkheid van de projectfasen (initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase, exploitatiefase en beheerfase) past niet bij gebiedsontwikkeling. De projectaanpak gaat er vanuit dat er na elke fase één moment van beslissen zou zijn. Deze formele werkelijkheid spoort niet met de ‘chaos’ van uitstellen en herhaalde pogingen om tot besluiten te komen in de praktijk. Daarin doen veel actoren in verscheidene ronden hun invloed gelden. Steeds als een besluit gevallen is, als er nieuwe informatie opduikt, of een complicatie optreedt, gaat men een nieuwe ronde in. Na elke ronde zijn er nieuwe gegevens in het gebied, nieuwe inzichten en verhoudingen. Na elke ronde verandert de kring van deelnemende actoren en vaak ook hun rolverdeling. De ‘lineaire’, volgtijdelijke fasering van de projectaanpak is dus niet geschikt. Toch is enig houvast wenselijk.

Omdat het proces wordt gekenmerkt door ‘afstemming van inzichten’, ligt het voor de hand het te organiseren rond de verwerking van informatie. Een analytisch plan hanteert een opbouw van het proces volgens logische activiteiten: richting bepalen, alternatieve oplossingen beschrijven, voor- en nadelen van die alternatieven identificeren en meten en vervolgens afwegen. Er is sprake van een analytische orde, niet van formele fasen. Zo’n analytisch plan past bij gebiedsontwikkeling en kan zorgen voor enige structuur in de werkzaamheden – en daarmee voor voortgang. Het kan flexibel worden gehanteerd: stappen vooruit en weer terug om het resultaat te verrijken of te actualiseren. Mits flexibel gehanteerd, levert de benadering met analytische fasen een belangrijke bijdrage aan de opzet van het proces. Eerst worden ideeën geopperd en wordt informatie verzameld (divergeren), daarna worden daar een of meer gemeenschappelijke inzichten uit gedestilleerd (convergeren). De voorfase leidt tot de gezamenlijke afspraak om verder te gaan, de analysefase leidt tot opties en in de oplossingsfase worden keuzen gemaakt. Deze trits wordt elke ronde herhaald. In een doorgaand proces worden – uitgesmeerd in de tijd – projecten gerealiseerd.

Leerproces

Ontmoetingen van de kerngroep aangevuld met gesprekken of interviews met geïnteresseerden uit de buitenring en met workshops rond thema’s zijn van belang om de ideeën en inzichten bijeen te brengen en verder te ontwikkelen. Ontmoetingen vinden ook spontaan plaats en in andere verbanden. Face-to-face zowel als virtueel. Als er binnen de kerngroep een open houding is, zullen via allerlei netwerken inzichten binnenkomen. Het te berde brengen en bespreken van inzichten vergt een sfeer waarin ‘rijp en groen’ aan de orde gesteld mogen worden, terwijl tegelijkertijd de kritische bespreking daarvan wordt gewaardeerd. Mensen benoemen, vergelijken, ontwikkelen en veranderen betekenissen. Het proces berust op argumentatie, discussie en wilsvorming. En naast het verzamelen en overdragen van feiten ook op het bevorderen van relaties. Inzichten en ideeën zijn niet absoluut, maar afhankelijk van context en mogelijkheden. Als de actoren in staat zijn hun eigen inzichten in dialoog met anderen uit te werken, is sprake van een leerproces.

Onzekerheden en tegenstellingen worden gereduceerd door interactie, door *gezamenlijk leren*. Gezamenlijk leren betekent een toename van tussen partijen gedeelde kennis en inzichten. Toch kunnen inzichten uiteenlopen: er zijn verschillende mogelijkheden in het gebied. Het ligt voor de hand om *alternatieve opties* met een verschillende insteek naast elkaar uit te werken. Mensen met overeenkomstige beelden van de werkelijkheid zoeken elkaar op en versterken elkaar in hun zienswijze. Er zullen groepen ontstaan met per groep andere inzichten, groepen die achtergronden, ervaringen en inzichten gemeen hebben en met onderling intensieve interacties: zogenaamde gemeenschappen of *configuraties*. Leerprocessen worden bevorderd doordat mensen uit verschillende configuraties elkaar treffen. Confrontatie met een andere, concurrerende zienswijze kan aanleiding zijn tot reflectie. Als er mogelijkheden worden gevonden om uiteenlopende ideeën met elkaar af te stemmen en elementen uit verschillende opties te combineren tot een beperkt aantal alternatieven zal inhoudelijke verrijking optreden.

Procesrisico's

Het groepsproces kan vastlopen door gebrekkige samenwerking en tegengestelde inzichten, of onvoldoende resultaat opleveren omdat zaken al of niet bewust over het hoofd worden gezien. Voor een deel hebben deze procesrisico's betrekking op de onderlinge verhoudingen en de manier waarop het proces wordt vormgegeven. Het gezelschap zal weliswaar in de loop van de tijd van samenstelling veranderen, maar mag als zodanig niet uiteenvallen. Daarvoor is een goede sfeer nodig, waarin concessies aan elkaar mogelijk zijn. Belangrijk voor de voortgang is dat voortijdig afhaken van actoren kan worden vermeden door suggesties en alternatieve mogelijkheden pas te laten vallen als inbrengers en supporters ervan overtuigd zijn dat hun optie het niet zal winnen. Ook moeten de actoren rekening houden met elkaars posities en elkaar in staat stellen hun *specifieke rol* te vervullen. Denk aan de rol van de overheid, of de cultuurverschillen tussen ondernemers en maatschappelijke organisaties. *Ruimte geven* aan elkaar komt zowel de inhoud als het proces ten goede. Samenwerken op gelijke voet betekent dat geen van de actoren bij voorbaat een doorslaggevende rol heeft, hoewel doorgaans wel sprake is van verschil in macht en invloed door de institutionele positie of de beschikking over hulpmiddelen en sociale vaardigheden. Het toepassen van werkmethoden die gelijke mogelijkheden creëren verdient aanbeveling. Een voorbeeld daarvan is een systeem waarbij ieder via een computer, tablet of smartphone tegelijkertijd en anoniem inzichten naar voren kan brengen. In de dan volgende discussie speelt dan de inhoud een rol en niet, althans niet meteen, wie dat naar voren heeft gebracht.

Kennis ontwikkelen

De mogelijke ontwikkelingen, de richting zowel als de alternatieven, moeten kritisch worden opgebouwd. Actoren gebruiken daarbij verschillende soorten kennis. *Onbewuste* kennis zal – zeker bij het aandragen van alternatieve opties – een grote rol spelen. Intuïtie, routine en de wijze waarop naar de wereld wordt gekeken, zal mede bepalen welke ideeën naar voren worden geschoven. Vervolgens is voor het verder ontwikkelen van de alternatieven *expliciete* informatie nodig (feitenkennis), met name over de *effecten* van ingrepen. Mogelijke alternatieven kristalliseren uit aan de hand van kennis over, resp. inschattingen van, te verwachten effecten en de waardering daarvan. Daarbij moet worden uitgezocht of deze alternatieven passen binnen de gebruiksruimte, dus of ze – gezien normstellingen e.d. – mogelijk zijn bovenop bestaande of geplande activiteiten. Die ruimte ligt niet noodzakelijk onwrikbaar vast, nadere afwegingen kunnen de ruimte vergroten.

Een gedegen kennisbasis en dus het goed benutten van alle soorten kennis (kennis van uiteenlopende aard en niveau, van wetenschappelijke tot lokale kennis) is essentieel. Alle informatie die de mening resp. het handelen van actoren kan beïnvloeden is relevant. De verkenning moet immers robuust zijn, dat wil zeggen inhoudelijk niet gemakkelijk aan te vechten. Het vergaren van kennis kent echter ook problemen. Om te beginnen bestaat de gewenste kennis niet altijd. Er zijn *leemten in de kennis* die niet in het kader van een gebiedsontwikkelingsproces kunnen worden weggenomen. Bijvoorbeeld over oorzaak-gevolgrelaties. Wel beschikbare informatie is vaak verkregen onder andere omstandigheden dan die in het geding zijn. Zelf informatie verzamelen stuit nogal eens op budgettaire grenzen of tijdsgebrek. Ook is niet altijd bekend wat er aan informatie bestaat, of hebben de actoren er eenvoudig geen oog voor omdat het niet past bij hun denkwereld.

Om gedegen kennis op te bouwen is het van belang dat ontwikkelde inzichten worden vastgelegd. Daarmee kan worden voorkomen dat geaccepteerde informatie vergeten wordt of dat de laatste indruk gaat overheersen en beeldvervalsing ontstaat. Goede *documentatie* is onontbeerlijk uit een oogpunt van kwaliteit en verantwoording. Maar ook voor de voortgang, om nieuw aansluitende actoren te laten zien welke alternatieven zijn overwogen en waarom die al of niet zijn afgefallen. Een goed hulpmiddel om die informatie te ordenen en hanteerbaar te maken is een matrix met alternatieven en effecten als ingangen, een zogenaamde *effectenmatrix*. Een groot deel van de vast te leggen informatie betreft immers alternatieven en effecten. De effecten van de alternatieven worden zo compleet en zo duidelijk mogelijk beschreven. Deze gezamenlijk ontwikkelde effectenmatrix vormt de basis voor het vergelijken en verbeteren van de alternatieve opties. De matrix verandert voortdurend tijdens het ontwikkelingsproces, omdat de ontwikkeling van opties in wisselwerking met de onderkende effecten plaatsvindt. Sommige effecten zijn prohibitief, andere zijn weg te nemen, bijvoorbeeld door het treffen van maatregelen die worden ingebouwd in het alternatief. Als dat niet kan, is compensatie nog een mogelijkheid. De ontwikkeling van opties gaat gepaard met plussen en minnen: zijn opties realistisch, wat kan eraan worden verbeterd? Notoir slechte opties, die niet verbeterd kunnen worden, vallen af. Op deze manier zijn effecten, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid, ook een ontwerpcriterium.

Co-evaluatie

Informatie wordt aangeleverd door participerende actoren of door onderzoekers en gebruikt om de vraagstelling uit te diepen. Maar ook om ideeën en inzichten van anderen te beïnvloeden, om te argumenteren en keuzes te legitimeren. De ingebrachte informatie is niet altijd eenduidig, kan ‘gekleurd’ zijn of althans heel verschillend worden beoordeeld. Daar zijn veel mogelijke verklaringen voor. Als de informatie niet ‘past’, wordt die al snel onjuist of niet relevant gevonden, krijgt een stempel als ‘niet voldoende objectief’ en wordt niet geaccepteerd. Bestaande inzichten worden niet zonder slag of stoot vervangen door nieuwe inzichten, ook niet als die bestaande inzichten berusten op denkfouten. Van objectiviteit is in de praktijk meestal slechts gedeeltelijk sprake. Zelfs onderzoeksresultaten zullen gebaseerd zijn op de inzichten van onderzoekers die vanuit hun achtergrond theorieën bouwen die tot andere resultaten leiden dan de theorieën van andere onderzoekers. Ook wetenschappelijke kennis heeft daarom niet altijd gezag.

Om tot gedragen besluiten te komen, moet overeenstemming bestaan over de te gebruiken informatie. Coproductie vereist het gemeenschappelijk maken van tegenstellingen en is een uitnodiging zich te verplaatsen in posities van anderen, inzicht te krijgen in elkaars wereld en daardoor meer begrip voor elkaar: leren *van* elkaar en *met* elkaar. Als de actoren nauw

betrokken zijn bij de kennisverzameling en gezamenlijk opdrachten formuleren voor nader onderzoek, wordt gesproken van *'joint fact finding'*. Betrokkenen ontdekken de problemen en uitdagingen van het gebied met elkaar en vormen een gezamenlijk beeld. Joint fact finding is een gezamenlijk zoekproces. Dat is in lijn met de kenmerken van het proces van gebiedsontwikkeling. De actoren bepalen samen wat uitgezocht moet worden, welke vragen beantwoord moeten worden, welke deskundigen worden ingeschakeld en de manier waarop het onderzoek wordt aangepakt. Zij stellen de aannamen vast waarop het onderzoek gebaseerd zal worden, de meetmethoden en het gewenste niveau van aggregatie. Ze bespreken interpretatieverschillen, leemten in de kennis, wat de beperkingen van de methoden zijn en hoe er met de resultaten omgegaan zal worden.

Dit leerproces is gericht op een gezamenlijk gedragen perspectief op de werkelijkheid: het door Habermas in de jaren tachtig beschreven *intersubjectieve perspectief*. Overeenstemming tussen individuen, bereikt door vrije en open discussie komt in de plaats van de niet realiseerbare objectiviteit. Een groepsproces met joint fact finding leidt in principe tot gedeelde kennis ofwel *'negotiated knowledge'*, kennis die volgens de samenwerkende actoren relevant is om te hebben. De aangeleverde informatie dient om het debat te voeden en om de bandbreedte te versmallen waarbinnen de discussie zich afspeelt.

Tijdens het uitwisselen van inzichten en het opstellen van een effectenmatrix vindt preferentievorming plaats en vervolgens collectieve besluitvorming. Om dit voortgaande proces van besluitvorming te ondersteunen kan de effectenmatrix worden omgewerkt tot een *scorekaart*. Daarvoor wordt per effect nagegaan welk alternatief het beste scoort. Het gewicht dat aan de criteria wordt toegekend kan tussen actoren onderling uiteenlopen, zodat in principe per actor een andere scorekaart kan worden gemaakt. De keuze valt op het alternatief dat na discussie het beste wordt bevonden. De uit de effectenmatrix afgeleide scorekaart is voor dit afwegingsproces als het ware een *'vervoermiddel'*.

Het proces van kennis ontwikkelen en waarderen gaat door totdat op enig moment gezamenlijk een bevredigend resultaat wordt bereikt, een resultaat dat voldoende breed wordt geaccepteerd. De actoren die zich hebben opgeworpen als *'eigenaren'* van deelprojecten kunnen op een moment dat het hen schikt, initiatieven ontplooien die passen binnen de visie. Na enige tijd is er een nieuwe situatie of komen nieuwe inzichten naar voren, waarna het proces een nieuwe ronde ingaat. Zo wordt het debat afgewisseld met momenten van consensus waarop keuzes worden gemaakt (*'consolidatiemomenten'*). Het realiseren van de in de visie ontwikkelde langetermijndoelen gaat stapsgewijs en na elke stap is er reden voor het actualiseren van de visie.

Naar realisatie

Voor de feitelijke realisatie van een visie met ideeën voor samenhangende, althans niet conflicterende, voorzieningen en maatregelen in een gebied zijn partijen nodig die bereid zijn te investeren – in de meest brede zin van het woord. Eerste voorwaarde daarvoor is dat visie en plan gedegen zijn en de toets van de kritiek kunnen doorstaan. Het risico van een groepsproces is dat er iets wordt geproduceerd dat op inhoudelijke onjuistheden berust, onevenwichtig is of niet realistisch (*'negotiated nonsense'*: De Bruijn et al., 1998). Bijvoorbeeld door vooroordelen, onderlinge deals of strategisch gedrag. Weliswaar zorgt het open karakter van het proces ervoor dat een brede variatie van inzichten kan worden ingebracht, maar daarnaast kan bewust worden gestreefd naar de inbreng van *'evidence'*, een

‘*evidence-informed*’ proces, in tegenstelling tot ‘*evidence-based*’. Een gedegen en geaccepteerde inhoud kan actoren in beweging brengen, maar soms is er meer nodig. Voor overheden geldt dat, als het maatschappelijk nut is aangetoond en de verdeling van de lusten en de lasten acceptabel is, dat legitimatie kan verschaffen om activiteiten te steunen, of ten dele te financieren. Met een overzicht van de verdeling van lusten en lasten kunnen bovendien mogelijke investeerders worden gevonden, omdat daarmee het belang kan worden ingeschat dat verschillende partijen kunnen hebben bij realisatie. Het gangbare en meest volledige economische instrument in dit verband is de kosten-batenanalyse, waarbij de voor- en nadelen van een voorgenomen ingreep worden geïnventariseerd en gewaardeerd vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel. In beginsel wordt een ruim kostenbegrip gehanteerd: kosten omvatten alles wat wordt opgeofferd, dat is meer dan alleen financiële uitgaven. Alle economische effecten tellen mee, ongeacht of die wel of niet in geld zijn uitgedrukt en ongeacht aan wie ze toevallen. Het is dan geen grote stap om een overzicht te maken van de lusten- en lastenverdeling.

Kosten-batenanalyse nuttig maar omstreden

Kosten-batenanalyse heeft zich een plaats verworven in velerlei besluitvormingsprocessen en toepassing wordt ook wenselijk geacht voor gebiedsontwikkeling. Het specifieke van kosten-batenanalyse is het monetariseren, de waardering van de effecten in termen van geld. De gevolgen of effecten van de alternatieven worden – ten opzichte van een zgn. nul-alternatief – vergelijkbaar gemaakt door ze, voor zo ver mogelijk, te herleiden tot welvaartseffecten en op één noemer gebracht, namelijk geld. Bij de methode en de uitkomsten van kosten-batenanalyse worden vaak kanttekeningen gemaakt. Aan een deel daarvan – zoals de onbekendheid van effecten, de onzekerheden met betrekking tot hun omvang en de fluctuaties in de waardering naar plaats, situatie en tijd – is niet te ontkomen. Die zijn inherent aan het beslissingsprobleem en behoren tot de realiteit, maar relativeren wel de uitkomsten van een kosten-batenanalyse. Voor effecten die in het dagelijks leven niet in termen van geld zijn gewaardeerd, bestaan waarderingsmethoden. Voor een aantal van deze methoden geldt dat de gedachtegang achter de methode lastig te volgen is. Het opstellen van een kosten-batenanalyse is niet eenvoudig en daarom het werk van specialisten. Aannamen bepalen mede de uitkomsten. Kosten-batenanalyse wordt daardoor vaak ervaren als een moeilijk te doorgronden instrument dat *omstreden informatie* genereert. Als de waardering van een deel van de baten- of kostenposten niet wordt geaccepteerd, wordt ook het saldo aangevochten. Voor informatie die voortvloeit uit een kosten-batenanalyse geldt hetzelfde als voor andere informatie: de uitkomsten worden niet vanzelfsprekend door alle belanghebbenden geaccepteerd. Daar komt bij dat de definitieve kosten-batenanalyse pas gemaakt kan worden als alles vaststaat. Dan is vaak de beslissing in feite al genomen: de participanten zijn naar een keuze toegegroeid. Het ontwikkelingsproces bestaat immers uit een reeks grote en kleine beslissingen en – zoals de theorie liet zien – er is niet één moment van besluitneming. Zou een van de actoren zijn aandeel in de plannen laten afhangen van een kosten-batenanalyse aan het einde van het proces, dan zou dat als een *zwaard van Damocles* boven het ontwikkelingsproces hangen. De uitkomst komt te laat en is te weinig geaccepteerd om de rol van scherprechter te vervullen.

In de praktijk blijkt er weinig verband te bestaan tussen uitkomsten en genomen besluiten. De ervaring leert dat een kosten-batenanalyse eerder de discussie stimuleert dan beslecht. Daarom gaan steeds meer stemmen op om het instrument in te zetten als verbeteringsinstrument. In het interactieve proces van ‘joint fact finding’ past het dat de betrokken actoren gezamenlijk op zoek gaan naar waarde-informatie die als relevant kan

worden beschouwd voor besluitvorming. Kosten-batenanalyse zou daarvan onderdeel kunnen zijn. Van deze inzichten kan gebruik worden gemaakt bij gebiedsontwikkeling.

Kosten-batenanalyse als verbeteringsinstrument

De opbouw van kosten-batenanalyse komt overeen met andere werkwijzen waarbij gestructureerd wordt gewerkt. Het ligt voor de hand om de effecten van alternatieven zo goed mogelijk in kaart te brengen. Als het streven niet primair is gericht op de getalsmatige uitkomst (de netto contante waarde) is het niet nodig om alle effecten op geld te waarderen, maar kunnen zij bijvoorbeeld ook worden weergegeven in eigen eenheden. Zo kunnen aanvechtbare aannamen en onnavolgbare redeneringen worden vermeden. De actoren kennen waarden toe aan effecten en stellen de alternatieven op grond daarvan bij door negatieve effecten te minimaliseren en positieve te maximaliseren. De actoren werken in een context van ‘joint fact finding’ aan het ontdekken en verbeteren van alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied. Zij gebruiken de kosten-batenbenadering voor zover zij het daarover eens kunnen worden. Soms is een eenvoudige schatting voldoende om een keuze te kunnen maken, soms kan een kengetallen kosten-batenanalyse aanwijzingen opleveren voor het maken van een keuze. Door toepassing van de kosten-batenbenadering wordt het proces van joint fact finding in feite verrijkt met extra informatie. Daarmee wordt de kans op ‘negotiated nonsense’ kleiner en op een robuuste inhoud groter. Met de beperkingen van een op deze wijze tot stand gekomen kosten-batenanalyse valt bij de tussentijdse evaluaties van voorlopige alternatieven te leven, omdat het niet zozeer gaat om het precies doorrekenen van die alternatieven als wel om *indicaties* voor het verder ontwikkelen ervan. De actoren weten wat de aangeleverde informatie waard is. Op deze manier heeft kosten-batenanalyse een *argumentatieve functie* in het ontwikkelingsproces. Dat past in de communicatief-rationele benadering, waarbij argumentatie en intersubjectiviteit centraal staan. Kosten-batenanalyse kan helpen om tussentijds en op een transparante manier alternatieve opties aan te scherpen en ondersteunt op deze manier de besluitvorming bij gebiedsontwikkeling.

8.3 Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek, aan welke voorwaarden gebiedsontwikkeling moet voldoen om de benadering succesvol te doen zijn en wat aandacht behoeft, is in het bovenstaande aan de orde geweest. Uitgangspunt was het concept dat in de Nota Ruimte werd geformuleerd, met als voornaamste kenmerken de open uitnodiging aan alle denkbare actoren en het principe van ‘samenwerken als partners’. De ontwikkeling van een samenhangend pakket initiatieven in een gebied staat centraal.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn de volgende:

- Gebiedsontwikkeling, gekenmerkt door een open proces met veel actoren en veel te vervlechten en te verzoenen doelen, is zeer complex. In dat geval is de communicatief-rationele benadering van toepassing, waarbij de nadruk ligt op argumentatie en op intersubjectiviteit.
- Op grond van de theorie en de omschrijving van gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte werd vastgesteld dat het concept gebiedsontwikkeling kenmerken vertoont van een niet-lineair, complex adaptief systeem, hetgeen er op wijst dat vooral het optimaliseren van het proces, het creëren van voorwaarden en het herkennen van kansen een goede aanpak kan zijn.

- Het concept bouwt voort op de in de praktijk – en in uiteenlopende sectoren ontwikkelde – *gebiedsgerichte* benadering, waarbij de erkenning van belangen een centrale rol speelt. De open uitnodiging aan actoren is de belangrijkste uitbreiding.
- Om een inhoud op te bouwen die breed wordt geaccepteerd en tot initiatieven leidt, is *brede participatie* een voorwaarde. Op grond van beschreven ervaringen mag ervan worden uitgegaan dat aan deze voorwaarde kan worden voldaan.
- Het blijkt mogelijk een *open proces* van coproductie te organiseren door flexibel te differentiëren naar de intensiteit van betrokkenheid en de inbreng vanuit uiteenlopende invalshoeken te bevorderen.
- Voor het onderling vertrouwen is het beter als de trekker van het proces niet een van de belanghebbende partijen is. Een onafhankelijke *procesbegeleider* kan – al of niet met een team – deze rol op zich nemen. De procesbegeleider organiseert, lokt argumenten en kennis uit (ook door eigen kennis en ervaring in te brengen en van buiten te halen), ordent en documenteert.
- De motor van het proces is de urgentie en het gemeenschappelijk belang van de actoren daarbij: *wederzijdse afhankelijkheid* is een voorwaarde voor ‘samenwerken als partners’. Actoren geven gezamenlijk het proces vorm en zij creëren in gezamenlijkheid voorwaarden voor een succesvol proces.
- Uitgaande van ons democratisch systeem, blijft de vaststelling van besluiten door de *volksvertegenwoordiging* noodzakelijk. Dat moet apart worden georganiseerd.
- Om te voorkomen dat de afstemming met verschillende betrokken overheden de voortgang van het proces belemmert, is tijdige afstemming tussen overheden noodzakelijk.
- Het leerproces is gediend met een werkwijze die inbreng en bespreking van ideeën en informatie vergemakkelijkt. Om de *ruimte* voor uiteenlopende inbreng zo groot mogelijk te maken zijn werkmethoden beschikbaar, kunnen *ontmoetingen* worden georganiseerd en is het op de hoogte houden van binnen- en buitenwereld essentieel (*communicatie*).
- Gezamenlijk kennis ontwikkelen volgens de principes van ‘*joint fact finding*’ vergroot de kans op overeenstemming over de kennisbasis.
- Het verdient aanbeveling om *alternatieven* of varianten pas te schrappen als de inbrengers het daarover eens zijn. De mogelijkheid om door middel van alternatieven afwijkende inzichten mee te nemen in het verdere proces, bevordert de inbreng van informatie en inzichten en kan vroegtijdig afhaken en dwarsliggen van actoren voorkomen.
- Primair inhoudelijk doel van het proces is het benoemen van een onderscheidende identiteit voor het gebied, waarbij moet worden aangesloten om initiatieven te ontwikkelen die elkaar versterken.
- Om voortgang te bewerkstelligen is een handelingsperspectief nodig. Dat kan worden gevonden in de vorm van een analytisch stappenplan. Een ‘vervoermiddel’ in de vorm van een ‘*levend*’ document (waarin bijvoorbeeld de effectenmatrix centraal staat) zorgt voor focus. Een goede *documentatie* zorgt ervoor dat terugval wordt voorkomen en het intredende actoren mogelijk wordt gemaakt om snel aan te haken.
- De kwaliteit van het resultaat – en daarmee de kans op realisatie van initiatieven – is gediend met inbreng *van buitenaf* en met ervaring met soortgelijke situaties.
- In het bijzonder kan kennis van *kosten en baten* – en het daarop gebaseerde inzicht in de verdeling van lusten en lasten – bijdragen aan de gezamenlijke ontwikkeling en uitvoering van activiteiten die passen binnen de visie.

- Toepassing van kosten-batenanalyse is in het geval van coproductie zinvol als de denkwijze betrokken wordt in het proces van joint fact finding, interactief en tussentijds, ter versterking van een ‘evidence informed’ proces.
- Resultaten kunnen worden geboekt op een moment dat er overeenstemming is: een consolidatiemoment. Dan wordt de werkelijkheid voor even gefixeerd.
- De overeenstemming tussen actoren in een open proces vergroot de democratische legitimatie van het resultaat. Om te voorkomen dat volksvertegenwoordigers desondanks de resultaten niet kunnen onderschrijven, zouden zij in het proces ‘meegenomen’ moeten worden, zodat zij in hun eigen afwegingen gebruik maken van de inzichten uit het proces.
- De realisatie van een initiatief verandert de mogelijkheden voor andere initiatieven. Intussen worden ook nieuwe inzichten en veranderde opvattingen toegevoegd. Zo treden niet-lineaire sprongsgewijze veranderingen op. Veranderingen ontstaan en zijn doorgaans niet of slechts globaal voorspelbaar. Na elke ronde kan de kring van deelnemende actoren veranderen en ook hun rolverdeling.

Slotconclusie

In dit onderzoek zijn voorwaarden en aandachtspunten voor succesvolle gebiedsontwikkeling conform het concept van de Nota Ruimte geïdentificeerd en besproken.

Leidend in dat concept is dat de ontwikkeling van een gebied centraal staat, hetgeen bereikt moet worden middels een samenspel van maatschappelijke organisaties en overheden die zich opstellen als partners. Voor samenwerken als partners is *wederzijdse afhankelijkheid* een voorwaarde: partijen hebben elkaar nodig om een kans of opgave te realiseren.

Het concept is kansrijk. Daarvoor pleit met name dat het een vervolg is op een lange geschiedenis waarin de twee pijlers, de gebiedsgerichte benadering en participatie zich steeds verder ontwikkelden. De *gebiedsgerichte benadering* ontstond doordat in de loop der tijd de claims op de ruimte toenamen, er steeds meer regels en normen kwamen en de besluitvorming complexer werd. De sectorale werkwijze volstond niet meer om binnen redelijk geachte termijnen voorzieningen en ruimtelijke kwaliteit te realiseren. In het landelijk gebied, rond infrastructuur en stedelijke ontwikkelingen werd de oplossing gezocht in een bredere benadering, door afstemming van belangen in een regio of gebied. Het gaat dan om gebiedsspecifieke wensen en mogelijkheden. Deze aanpak werd na de introductie van de ROM-gebieden de “gebiedsgerichte benadering” genoemd.

Parallel ontwikkelden zich de *participatie* van inspraak naar coproductie. Bij *coproductie* werken burgers en overheden samen als partners en beslissen zij gezamenlijk binnen door de overheid gestelde kaders, hetgeen past bij gebiedsontwikkeling. De overheid streeft al langere tijd naar een minder dominante rol. Bovendien wordt de Omgevingswet ingevoerd: één wet voor de leefomgeving, die overheden verplicht tot een *integrale benadering*. In de door hen op te stellen omgevingsvisie moeten zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Dit sluit aan bij de integraliteit van gebiedsontwikkeling. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn in toenemende mate gemotiveerd om bij te dragen aan de vormgeving van hun leefomgeving. Zij ervaren uitsluiting als ongewenst. Een *open proces* en de verwijzing naar de ‘civil society’ zijn elementen van het concept gebiedsontwikkeling. Op grond van het voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat het concept een logisch vervolg is op – en voortbouwt op – bestaande ontwikkelingen.

Het is mogelijk om het proces zo in te richten dat eenieder de kans heeft om mee te denken en mee te werken aan een dynamische ontwikkeling van de eigen omgeving. Een hanteerbaar proces kan worden georganiseerd door actoren de kans te geven deel te nemen aan intensief overleg, of af en toe te worden geraadpleegd, of vanaf de zijlijn toe te zien en inbreng te leveren als daar reden voor is. Het intensief overleg vindt dan plaats in het kernteam, dat wordt omringd door kringen van actoren die af en toe meedoen of – vooralsnog – niet meedoen. Bij het inventariseren van mogelijke deelnemers is een spreiding volgens diverse criteria wenselijk. Hoe breder en diverser de groep is samengesteld, des te groter de kans op bruikbare ideeën. Vanuit georganiseerde zowel als spontane ontmoetingen kan input worden geleverd. Goede *communicatie* en *documentatie* zijn nodig om de opbouw van de inhoud te ondersteunen – en dat vraagt om een *procesbegeleider met eventueel een uitvoerend team*.

In het algemeen zullen de fysieke en sociale gegevens veel verschillende mogelijkheden voor ontwikkeling openlaten. Er is sprake van veel actoren, elk met eigen opvattingen, die binnen en buiten de afgesproken bijeenkomsten met elkaar zullen interacteren. Het gaat om gezamenlijkheid, om samenwerken als partners. De communicatief-rationele benadering met nadruk op *argumentatie* en *intersubjectiviteit* ligt voor de hand. Het gaat om een open proces en afstemming met de wereld buiten het gebied – en dat over een langere periode, waarin steeds nieuwe eisen zullen worden gesteld en zich nieuwe mogelijkheden zullen voordoen. Daardoor zijn onverwachte wendingen mogelijk en wordt het proces gekenmerkt door onzekerheid, door soms geleidelijke en soms schoksgewijze veranderingen. Er is daarom sprake van dynamische complexiteit en er kan in principe worden uitgegaan van *een complex adaptief systeem*. In dat geval is optimalisering van het proces, het creëren van voorwaarden en het herkennen van kansen van belang om resultaten te kunnen boeken. Het proces is onzeker – zodat niet kan worden gewerkt volgens een strak in de tijd uitgezet plan. Wel is er een analytisch logische volgorde die als leidraad kan dienen voor de uit te voeren stappen: een *analytisch stappenplan* (de cyclus van verkennen, opties genereren, keuzes maken). Doel is het opstellen van een gewenst toekomstbeeld, een *uitnodigend richtinggevend kader* aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke concrete initiatieven aan de realisering ervan bijdragen en welke niet. In feite een afwegingskader voor vervolgstappen. Steeds als er nieuwe belangrijke informatie is, als er een project in het gebied is gerealiseerd of een schoksgewijze verandering optreedt, begint deze cyclus in principe opnieuw.

Het samenwerkingsproces moet zo worden ingericht dat *betrokkenheid* ontstaat en blijft voortbestaan. Actoren doen mee als hun inspanning niet voor niets is, als zij hun ideeën kwijt kunnen en zo mogelijk verwezenlijken. Er moet daarom *ruimte* worden gecreëerd voor het uiten van de meest uiteenlopende ideeën en inzichten. Bijvoorbeeld door waar mogelijk de meest uiteenlopende gedachten anoniem te verzamelen en in *alternatieven* naast elkaar te ordenen. Daarmee wordt voorkomen dat actoren een eenmaal naar voren gebracht idee of inzicht direct moeten verdedigen en zich daardoor ‘ingraven’. Zo kunnen verschillende ideeën naast elkaar worden ontwikkeld, de variatie die nodig is voor veerkracht, om te kunnen inspelen op nieuwe gegevens en ontwikkelingen.

Een gezamenlijk perspectief op de ontwikkelingsmogelijkheden kan ontstaan door interactie, door communicatie, informatie-uitwisseling en coördinatie: een *leerproces*. Niet alle relevant geachte kennis is beschikbaar of komt op tafel en soms is informatie omstreven. Het maatschappelijk debat zou moeten worden gevoerd met kennis van de feiten die ter beschikking staan: “*evidence informed*”. Dat kan door een gezamenlijk zoekproces van ‘joint fact finding’: de actoren bepalen samen wat uitgezocht moet worden, welke vragen

beantwoord moeten worden, welke deskundigen worden ingeschakeld en de manier waarop het onderzoek wordt aangepakt. Dan komt overeenstemming tussen individuen, bereikt door vrije en open discussie, in de plaats van de niet realiseerbare objectiviteit. ‘Joint fact finding’ bevordert dat kennis geaccepteerd wordt, omdat een gedeelde kennisbasis wordt ontwikkeld: ‘*negotiated knowledge*’. Er ontstaat een intersubjectief beeld van de mogelijkheden. In het proces zijn voldoende waarborgen ingebouwd om ‘*negotiated nonsense*’ – als gevolg van een proces waarbij het streven naar harmonie binnen de groep resulteert in suboptimale uitkomsten – te voorkomen, met name omdat een open proces kritische inbreng, al of niet van buiten de kringen van betrokkenen mogelijk maakt.

Om de vraag te kunnen beantwoorden of opties binnen de gebruiksruijnte passen en om keuzes te kunnen maken zijn *schattingen van de effecten* van de verschillende opties nodig. De effecten kunnen in een matrix worden geordend per alternatief. Deze zgn. effectenmatrix kan als middel dienen om voortgang te bereiken. Door de betekenis van de effecten te bepalen kan de matrix dienen als ‘scorekaart’, een hulpmiddel voor de besluitvorming. De effectenmatrix is tevens de basis voor een kosten-batenanalyse, als die voor de onderbouwing van belangrijke keuzes op ‘*consolidatiemomenten*’ wordt opgesteld. Het denken in voor- en nadelen, het maken van een al of niet diepgaande *kosten-batenanalyse*, is op deze wijze onderdeel van het ontwikkelingsproces. Bovendien kan op basis van een kosten en batenoverzicht worden nagegaan hoe de *verdeling van lusten en lasten* zal zijn, dat is belangrijke informatie voor de acceptatie – na eventuele compensatie – en daarmee over de haalbaarheid.

Ook als de samenwerkende partners tot een plan zijn gekomen, is in ons democratisch systeem de *formele besluitneming* in handen van de volksvertegenwoordiging. Dat moet apart worden georganiseerd. Een mogelijkheid is volksvertegenwoordigers, bijv. een gemeenteraad, voortdurend goed te informeren en om reactie te vragen. Ook kunnen bijeenkomsten worden georganiseerd om ‘de klokken gelijk te zetten’, of kunnen volksvertegenwoordigers deelnemen aan het proces.

Het concept gebiedsontwikkeling volgens de beschreven aanpak is kansrijk, omdat het voortbouwt op bestaande ontwikkelingen en omdat het proces zo kan worden ingericht dat een robuust richtinggevend plan wordt ontwikkeld, dat past binnen gegeven kaders, breed geaccepteerd wordt en actoren kan activeren om initiatieven te ontplooiën.

8.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Op onderdelen kan de deductieve analyse verder worden uit gewerkt.

- De constatering dat schoksgewijze veranderingen de ontwikkeling van een gebied ingrijpend kunnen beïnvloeden, leidt tot de vraag of en hoe een ‘early warning system’ ontworpen kan worden.
- De rol van begeleider kan belangrijk zijn, zelfs cruciaal. De begeleider is de ondersteuner die het proces organiseert, motiveert, argumenten en kennis uitlokt (ook door eigen kennis en ervaring in te brengen en van buiten te halen) en consolideert/ordent/documenteert. Een dienstbare rol als stuwer van het proces. Welke kennis en vaardigheden zijn noodzakelijk zijn voor een procesbegeleider (of een begeleidend team)?

- Een bijzonder aspect is de rol van de representatieve democratie in relatie tot de participatie van burgers (in ruime betekenis). In geval provinciale en/of gemeentelijke overheden geheel of gedeeltelijk buiten het proces hebben gestaan maar er uiteindelijk een definitief besluit over moeten nemen, dreigt terugval naar minder gunstige oplossingen. Wat kan of moet de rol zijn van gemeentelijke en/of provinciale overheden en wat zijn de mogelijkheden voor – en de grenzen van zelfordening in de samenleving waar het gaat om ruimtelijke vraagstukken?

Naast de deductieve analyse kan de verdere uitwerking van de benadering plaatsvinden aan de hand van evaluaties van praktijkvoorbeelden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van documentenanalyse en van interviews van diverse typen participanten uit de maatschappelijke organisaties en overheden. Dit zal moeten leren of de onderdelen van de voorgestelde aanpak in de praktijk werken en wat bijzondere aandachtspunten zijn. Te denken valt aan:

- De schaal van een gebied om deze benadering toe te passen. Een centrale gedachte in het uitgewerkte concept is het leerproces. Een leerproces is gebaat bij intensieve ontmoetingen. De mogelijkheid daartoe zal enerzijds afhangen van de mate van participatie, die weer kan afhangen van bijvoorbeeld de omvang van het gebied en van de aard van de opgave, anderzijds van de mogelijkheid een leerproces met veel participanten (bijvoorbeeld getrapt) te organiseren.
- De vraag of alle relevante partijen daadwerkelijk participeren. Zo kan er bijvoorbeeld een verschil zijn tussen actoren die een gebiedsoriëntatie hebben en internationaal georiënteerde bedrijven. In hoeverre zal de laatste categorie geïnteresseerd zijn in gebiedsontwikkeling en wat betekent dat voor een gebiedsontwikkelingsproces? Op welke wijze kan desgewenst toch hun inbreng worden verkregen?
- De vraag of de voorgestelde organisatie voldoet. Onder meer met betrekking tot de interne organisatie van overheidsorganisaties en de organisatie van de afstemming tussen bestuursseenheden die bij eenzelfde gebiedsontwikkeling betrokken zijn. In dit onderzoek kwam naar voren dat dit een belangrijk onderwerp is in verband met de dynamiek van een gebiedsontwikkeling, waarover nog te weinig duidelijkheden bestaan.
- De vraag of het proces functioneert. Twee vragen dringen zich op.
In de eerste plaats de vraag of een proces van joint fact finding mogelijk is voor verschillende alternatieven naast elkaar – en onder welke voorwaarden een vruchtbare uitwisseling tussen de alternatieven tot stand komt.
In de tweede plaats de vraag hoe lang de boog gespannen kan blijven. In de Nota Ruimte wordt gesproken over “een overzienbare periode”. Op welke gronden zal een afbakening in de tijd kunnen worden gekozen?
- De rol van kosten-batenanalyse bij de tussentijdse aanscherping van alternatieven is betrekkelijk nieuw. Omdat het voor dit doel niet gaat om precieze ramingen maar om significante verschillen tussen opties, is niet altijd een formele kosten-batenanalyse nodig. Aangenomen mag worden dat vaak kan worden volstaan met ruwe schattingen of met een kosten-batenanalyse op hoofdlijnen. Nagegaan kan worden op welke momenten in het ontwikkelingsproces met welk detailniveau kan worden volstaan.

Literatuur

Abma, T. en R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom 2001

Actieteam Ontslakken Gebiedsontwikkeling, *Ontslakken van gebiedsontwikkeling*, Actie Agenda Bouw, april 2013

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, *Ontwikkel kracht!*, VROM, 2005

Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten (“Commissie Elverding”), *Sneller en beter*, 2008

Adviesunit Resultaatgericht Beleid, *Toolkit*, 1998

Agentschap NL, *Toekomstwaarde nu!*, juni 2011

Aken, T van, *De weg naar projectsucces*, 2002

Algemene Rekenkamer, *Beleidsinformatie Betuweroute*, Tweede Kamer vergaderjaar 1999 – 2000

Allmendinger, P., *Planning Theory*, 2009

Andere tijden (tv programma), *De slag om Amelisweerd*, 2013

Andriesen, J.E., *Economie in theorie en praktijk*, 1964

Annema, J.A. en C. Koopmans, *Een lastige praktijk: ervaringen met monetarisering van omgevingskwaliteit in de MKBA*, in MJ Koetse en P Rietveld, *Economische waardering van omgevingskwaliteit*, Sdu Den Haag, 2010.

Annema, J.A. en C. Koopmans, *De Leefomgeving in Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses van Transportprojecten*, Tijdschrift Vervoerswetenschap, jrg. 48 nr. 2, 2012

Annema J.A., K. Frenken, C. Koopmans en M. Kroesen, *Relating cost-benefit analysis results with transport project decisions in the Netherlands*, Springerlink.com, 2016

Arnstein, S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, 35 (4) p. 216 – 224, 1969.

Arrow, K., R. Solow, P. Portney, E. Leamer, R. Radner & H. Schuman (1993). *Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation*, National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), Washington.

Arts, E.J.M.M., *Nieuwe wegen? Planningsbenaderingen voor duurzame infrastructuur*, RUG nov. 2007.

As, M. van et al., *Joint Fact-Finding – theorie en praktijk*, TNO 2003.

- Baas, J.H. de, *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, 1995
- Bakker, P., *Kosten-batenanalyse bij integrale gebiedsverkenningen*, Kennisinstituut voor Mobiliteit, 2012
- Bakker, R., *Gebiedsontwikkeling is elkaar vasthouden in goede en in slechte tijden*, in ROm-magazine mei 2011
- Bekkers, V.J.J.M., G.A.W.M Heijne, P.H.A. Frissen, P.Ester, *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid*,. *Op zoek naar vormen van coproductie*, Tilburg 1996
- Bentkover, J.D., V.T. Covello en J.Mumpower, *Benefits Assesment, The State of the Art*, 1986
- Bergh, Simon van den, *Verdeeld land. De geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890-1985* ,Wageningen/Groningen 2004
- Beukers, E., *Shaking up the Cost-Benefit Analysis Process*, Universiteit van Amsterdam, 2015
- Bestuurskunde, *Themanummer bestuur en wetenschap*, nr. 2, 2008
- Bock, B.B., *Leegte en ruimte. Over bevolkingsdaling en leefbaarheid in Noord Nederland*. Oratie, Rijksuniversiteit Groningen (2016)
- Boonstra, F.G. en W. Kuindersma, 'Governance' in *geïntegreerd gebiedsgericht beleid*, Bestuurswetenschappen nr. 5, 2008.
- Bosma, H, *Kosten en effecten van landinrichtingsprojecten in Nederland*, Wageningen 1986.
- Bovens, M.A.P. et al., *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, 2012
- Bowen, S. en A.B. Zwi, *Pathways to 'evidence-informed' policy and practice: a framework for action*. PloS Med 2(7): e1666
- Brand, R., *Samenhang in ontwerp van infrastructuur en omgeving*, in Rooilijn 1998/1
- Brink, A. van den, en M. Hidding, *Gebiedsgericht beleid*, in: *Planning voor stad en Land*, ed. Marjan Hidding, Bussum 2006
- Brink, G. van den, *Eigentijds Idealisme – Een afrekening met het cynisme in Nederland*, 2012.
- Broer, *Omgevingsvisie Ommen*, ROmagine, maart 2012
- Brouwer et al., *Baten van Water in Geld, Groen en Gevoel*, 2003
- de Bruijn et al., *Procesmanagement*, 1998
- Buck Consultants International, *Evaluatie OEEI-leidraad*, Nijmegen 2002
- Buijs, A., *Natuurbeelden van burgers – Publieke visies op natuur en consequenties voor het natuurbeheer*, Proefschrift Wageningen Universiteit, 2009.

- Buijs, S., *KBA Mooi Nederland*, lezing 2007
- Den Butter, F.A.G. en F.J. Dietz, *Duurzame ontwikkeling en overheidsbeleid*, ESB 14-5-2004.
- Buuren, M.W. van, *Vermorste kennis en de kwaliteit van publieke wilsvorming*, Bestuurskunde, 2008 nr. 2
- Buuren, M.W. van, et al., *Loslaten, maar niet overlaten*, RMNO / Erasmus 2009.
- Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Lemma.
- Carson, R., *Silent Spring*, 1962
- Castells, M., *The Rise of the Network Society*, 2000
- CBS en de planbureaus, *Monitor Duurzaam Nederland 2009*, Den Haag 2009.
- Christensen, T. en T. Laegreid, *The Whole o-of-Government Approach to Public Sector Reform*, Public Administration Review 67, 2007
- Cie voor de m.e.r., *Pilot procesgericht adviseren m.e.r.*, Toets-02 2013
- Cie. voor de m.e.r., *Advies voor het Deltaprogramma 2015*, oktober 2013.
- COBA, *Bepaling van enkele begrippen*, Beleidsanalyse nr. 2, 1972
- COBA, *Kosten-batenanalyse 1*, in Beleidsanalyse '74-1, jrg 3 nr. 1.
- Coenen, vd Peppel en Woltjer, *De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning*, Beleidswetenschap 2001/4
- Commissie voor de milieueffectrapportage, *De praktijk van gebiedsontwikkeling. Ruimtelijke ontwikkeling bezien vanuit de m.e.r.-praktijk*, 2010
- Copi, I. M., C. Cohen en D. E. Flage, *Essentials of Logic*, 2007
- CPB en PBL, *Evaluatie Nota Ruimte*, 2010
- Cramer, J.S., *Over voorspellen*, afscheidsrede UvA, 1995
- Cramer, J.S., *Het aanzien van meten en tellen*, Amsterdamse Boekengids, maart 1996
- Dasgupta, A.K. en D.W. Pearce, *Cost-benefit Analysis: Theory and Practice*, Londen 1972
- Davoudi, S., *Evidence-Based Planning*, disP 165.2/2006

- Dawnay, E. en H. Shah, *Extending the rational man model of human behaviour: seven keyprinciples*, Environment Agency / New Economics Foundation, Bristol UK 2005
- Doedens, A. et al., *Verzet tegen de fusie van Maartensdijk en De Bilt*, Hogeschool InHolland, 2005 (ongepubliceerd).
- Doel, J. van den, J.W. de Beus en H.W. van Dekken, *Welvaartstheorie en maatschappelijke besluitvorming*, 1978, Universiteit van Amsterdam
- Dopheide, E., *OEI een blijvende worsteling; een verkennende studie*, werkdocument, ITC / Universiteit van Twente, 2011.
- Dopheide, E. en F. Sijtsma en A. van der Veen, *Begrip van MKBA is beperkt onder gebruikers*, ESB 15 juli 2011.
- Dormans, M. en W. van Wingerden, *De WILG: een zachte revolutie*, in Landwerk 2007
- Dryzek, J., *Discursive Democracy, Politics, Policy and political Science*, Cambridge, 1990
- Duivesteijn, A. en H.Priemus en M. Konings, *MKBA: van de smalle praktijk naar een breder afwegingskader*, Almere 2011
- Ecorys, *Werkwijzer MKBA van integrale gebiedsontwikkelingen*, 2009
- Edelenbos, J. en E.H.Klijn, *De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming*, Bestuurswetenschappen nr. 4, 2005
- Ehrmann, J.R. and B.L.Stinson, *Joint Fact Finding and the Use of Technical Experts*, in The Elkington, J., *Cannibals with forks: the Triple Bottom Line of 21st century business*, 1997.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G.Tang en A.C.P. Verster, *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse*, CPB en NEI, 2000
- Folmer, H, *Economische voorspellingen kloppen veel te vaak niet*, Trouw 2007
- Forester, J., *Planning in the face of Power*, University of California Press Berkeley/Los Angeles/Londen, 1989
- Franzen, A. en F. de Zeeuw (red.), *De engel uit graniet. Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2009
- Friedmann,J., *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, New York 1973.
- Gaaff, A., M. Strookman en S. Reinhard, et al., *Inrichtingsvarianten van het Apeldoorns Kanaal; Toepassing van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse in een interactief proces*, Den Haag, LEI 2003
- Gadamer, H.G., *Waarheid en methode*, vertaling 2014, oorspronkelijk 1960
- Geest, L. van der, *Schaarste en allocatie*, ESB 26-6-1985

- Gelder, J. van, *De Groene Ruimte Schreeuwt om Private Initiatieven*, Arcadis Dossier 2009
- Geldof, G.D., *Omgaan met complexiteit bij integraal waterbeheer*, 2004
- Gemeente Noordoostpolder, *Ruimte voor kwaliteit. Toekomstvisie Noordoostpolder 2030*, 2002
- Gladwell, M., *The Tipping Point*, 2000
- Goemans, *Het katalytisch model*, in: Inventarisatie ervaringen met beleidsanalyse, okt. 1988.
- Goverde en Lako, *Hoe innovatief is interactieve beleidsvorming?*, Bestuurswetenschappen 2005 nr. 6
- Graaf, K.de, *Vak gebiedsontwikkeling moet opnieuw worden uitgevonden*, Building Business, mei 2010
- Gronden, E.D. van de, en S.B. Luitjens, *Dynamiseren van informatie voorziening; de m.e.r. door een informatiebril gezien*, bijdrage aan het congres "Evaluatie en Toekomst van de M.E.R.", Rotterdam 22-2-1996
- Haas, W. de, *Planning als gesprek, grondslagen voor ruimtelijke planning en beleid in de eenentwintigste eeuw*, 2006.
- Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, 1984.
- Hajer, M., *De Energieke Samenleving*, Planbureau voor de Leefomgeving 2010
- Hall, A. van, *Water is meer dan een technisch ruimtelijke opgave*, RPB Ruimte in Debat 04-2007
- Hanemaayer, D., H. de Gucht, M. Gerritsen, B. Doets, *Evaluatie Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses Nota Ruimte Budget Projecten*, Den Haag 2010.
- Hanley, N., *Cost-benefit analysis*, in: H. Folmer and H.L. Gabel, *Principles of Environmental and Resource Economics*, 2000
- Healy, P., *Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*, 1993
- Heertje, A., *Echte economie. Een Verhandeling over Schaarste en Welvaart en over het Geloof in Leermeesters en Lernen*, 2006, Nijmegen Valkhof Pers.
- Heijden, G.A.M., *Productie door de burger. Democratischer dan volksvertegenwoordiging*, Eburon Delft 2011.
- Heijden, F. van der, en H. Krijnen, *Interview met Ella Vogelaar*, MO/Samenlevingsopbouw, dec. 2012

- Hendriks, F. en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Van Gorcum 1998.
- Hendriks, J., F. Grobbee en H. Lap, *Het lege land: de regio als speelveld*, in: Brunia et al. (red.), *Naar een vitale kleurrijke overheid*, sdu 2005.
- Hennipman, P., *Economisch Motief en Economisch Principe*, 1945, Amsterdam Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij.
- Hennipman, P., *Het optimum van Pareto: waardeoordeel of analytisch hulpmiddel?*, 1976, in: P. Hennipman, *Welvaartstheorie en economische politiek*, 1977
- Hillier F.S. en G.J. Lieberman, *Introduction to Operations Research*, McGraw-Hill: Boston MA; 10th Edition, 2014
- Holst, B. van en JDM Koppies, *Schaarste aan grondstoffen*, ESB 26-6-1985
- Holst, B. van en Z. Pluut, *KBA bij procesgestuurde besluitvorming*, PMR 2002
- Holst, B. van, *Kosten-batenanalyse infrastructuur verwordt tot invuloefening*, www.mejudice.nl , 2010
- Homan, Th., *Team-leren*, Schoonhoven 2001
- Hoogduin, L.H., *Lagere rente en discontovoet?*, ESB juni 2006
- Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, 1989
- Horlings, L.G. et al., *Afstand en betrokkenheid. Perspectieven op duurzame gebiedsontwikkeling*, Tilburg 2009.
- Howell, K. E., *Introduction to the Philosophy of Methodology*. Sage Publications 2013
- Hueting, R., *Nieuwe schaarste en economische groei*, Groningen 1974
- Hueting, R., *Wat is de natuur ons waard?*, 1970
- Janis, I.L., *Victims of groupthink*, Houghton Mifflin, Boston 1972
- Jansen-Jansen, L., *Het plan van de toekomst: integraal en regionaal?*, in: G. de Roo et al., 2001.
- Jenkins-Smith, H.C. , Sabatier, P.A., *The dynamics of policy-oriented learning*, in: Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds), *Policy change and Learning, An Advocacy Coalition Approach* , Boulder [etc.], 1993.
- Jong, W.M. de, *De institutionele benadering*, in: *Beleid in perspectieven*, Min. Van VenW / RWS / AVV, 2002

Jong, W.M. de, en H. Geerlings, *De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk. Hoe het succes van OEI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt*, in : *Beleid en Maatschappij*, vol. 30, nr. 3 pp 166-178.

Kahneman D. en A. Tversky, *Choices, values and frames*, Cambridge, 2000

Kahneman, D., *Thinking, fast and slow*, New York 2011

Kann, F. van en G. de Roo, *Naar de 3^e generatie energielandschappen: een methodiek voor regiospecifiek verbinden van energie en ruimte*, in : *Energielandschappen*, Noorman K.J. en G. de Roo, 2011

A. Kapteyn, *A theory of preference formation*, Leiden 1977

Karel, Erwin H., *De maakbare boer. Streekverbetering als instrument van Nederlands landbouwbeleid 1953 – 1970*, Groningen/Wageningen 2005

Kay, J.A. en D.J. Thompson, *Privatization: a policy in search of a rationale*, *Econ. Journal* 96, 1986.

Van de Kerkhof, M. en M.Spanjersberg en M. Hisschemöller, *Vormgeven aan verschil. Een verkenning van de methodische vraagstukken in de toepassing van interactieve backcasting in toekomstonderzoek*, *Beleidswetenschap* jrg. 16 nr. 4, 2002.

Keurs, W. J. ter, P. Sevenster en H. A. Udo de Haes, *Is de Leidse Baan werkelijk nodig?* 1971

Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and Public Policies*, Boston,1984

Klaassen, H.L., *Besluitvorming in afhankelijkheid: over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten*, Delft 1995

Klinkers, L., *Beleid begint bij de samenleving*, 2002

Klijn, E.H, E.M. van Bueren en J.F.M. Koppenjan, *Spelen met onzekerheid*, Eburon 2000

Klijn, E.H, *De netwerkbenadering*, in: *Beleid in perspectieven*, Min. Van VenW / RWS / AVV, 2002

Klijn, E.H. en G. Teisman, *Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels*, *Beleidswetenschap* nr.1, 1992

Klijn E.H. en G. Teisman, *Barrières voor de totstandkoming van publieke en private samenwerking en de mogelijkheden deze te overwinnen: een institutionele invalshoek*. In : *PPS bij transportinfrastructuur, wenkend of wijkend perspectief?* Lemma Utrecht, 2002, blz. 48.

Klostermann, J. et al., *Samen breien aan gebiedsontwikkeling; verkenning van de theorie over het gebruik van wetenschappelijke kennis in gebiedsprocessen*, Alterra- rapport 1873, 2009

- Koeman, N.S.J., *Een wereld te winnen: Enkele beschouwingen over de toekomst van het omgevingsrecht*, afscheidsrede UVA Amsterdam, 2010
- Koopmans, C., *De waarde van normen. Essay over kosten-batenanalyse van milieubeleid*, SEO 2006.
- Koot, W.C.J., *De complexiteit van het alledaagse*, Bussum 1995
- Kortstee, H.J.M. et al. , *De wending in regiotransitie*, LEI Wageningen UR 2009.
- A.F.vd Klundert, *Geïntegreerd gebiedsgericht beleid in perspectief*, Milieu 1991 nr. 3
- Kraan, D.J., *Positieve economie en beleidseconomie*, ESB-Dossier Beleidseconomie 2003
- Kruitwagen, S. en H.Nijland, *Kosten-batenanalyses voor ruimtelijke vraagstukken*, Milieu Dossier 2007-5
- Kruize, H. et al., *Ruimte en gezondheid, een vanzelfsprekende combinatie?*, RIVM-rapport 2015-0002
- Kurstjens, Paul , *Functiemenging in de milieugevanging*, www.romagazine.nl, jrg. 2 nr.6, 2013.
- Kuypers, G, *Grondbegrippen van politiek*, Spectrum, 1973
- Kuypers, G, *Beginnelsen van beleidsontwikkeling*, delen A en B, Muiderberg 1980
- vdLaak, P., E. de Koning en L vd Brand, *Concretisering milieugebruiksruimte*, Toets 03 2012
- Lamers, L., *Het grote groene misverstand*, uitgave Landwerk 2007.
- Lécina, N., *Ruimte gezocht. Vernieuwing begint bij mensen*, 2009
- Leeuw de, *Landinrichting nu weer modern en eigentijds instrument*, Platform /magazine van LNV 1998
- Leeuwis, C., *Voorbij het onderscheid tussen experts en leken. Over de rol en betekenis van expertise in participatieve processen*, Pedagogiek vol. 20 nr. 4.
- LEI, *De wending in regiotransitie*, Wageningen 2009.
- Liagre Böhl, H. de, *Steden in de steigers*, Prometheus 2012
- Licht, H., *Programma management, regievoering zonder macht*, van Gorcum 2005
- Lindblom, *The science of Muddling Through*, 1959
- Lindenberg, S., *Social rationality as a unified model of man (including bounded rationality*. Journal of management and Governance, 5,239-251, 2001a

- Lindenberg S., *Social rationality versus rational egoism*. In: J. Turner (ed.) *Handbook of Sociological Theory*, Kluwer, New York. 635-668, 2001b
- Linssen, M., *Kracht van argumentatie*, in *Het cultuurhistorisch argument*, Utrecht 2009
- Lips, M., *De beleidstheorie vanuit diverse wetenschaps- en beleidspraktijken: van 'hoe verder?' naar 'hoe anders?'*, in *Handboek Bestuurskunde*, 2001
- Majone, G., *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale Univ.Press, Londen 1989
- March, J.G., en J.P. Olsen, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York 1989.
- Marchau, V.A.W.J. , *Het zekere voor het onzekere nemen*, oratie Radboud Universiteit, 2016.
- Marion, R., *The edge of organisation: chaos and complexity theories of formal social systems*, Sage 1999
- Mastop en van Damme, *Integratie als opgave*, VROM 1996
- McAllister, D.M., *Evaluation in environmental planning. Assessing environmental, social, economic and political trade-offs*, MIT 1980
- Meerkerk, I. van, *Boundary Spanning in Governance Networks*, 2014
- Ménard C. en M. Shirley (eds), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer Heidelberg. 2005
- Michels, A.M.B. , *Kennis en conflict in beleidsprocessen*, Bestuurskunde 2008-2
- Michinov, N., *Is electronic brainstorming or brainwriting the best way to improve creative performance in groups?*, 2012
- Milieu en Natuur Planbureau, *Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*, 2008
- Ministerie van Algemene Zaken, *Methodiek krachtenveldanalyse naar betrokkenheid*, 2011
- Ministerie van BZK, Ministerie van I en M, VNG, IPO en NEPROM, *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011. Een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*, Den Haag 2011
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, *Snelle kavelruilen in Winterswijk Oost*, persbericht DLG sept. 2012.
- Ministerie van Financiën, *Beleidsonderzoek*, Staatsuitgeverij 1986
- Ministerie van Financiën, *Evaluatiemethoden*, Sdu 1992

Ministerie Van Financiën, *Kabinetsbrief bij de algemene MKBA Leidraad*, dec. 2013

Ministerie van I en M / KiM: *Kosten-batenanalyse bij integrale gebiedsverkenningen. Toepasbaarheid van de OEI-systematiek*, Den Haag 2012.

Ministerie van I en M, *Alleen ga je sneller, samen kom je verder*, dec 2010

Ministerie van LNV, *Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) naar Tweede Kamer*, persbericht maart 2006.

Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte*, 1993

Ministerie van LNV, *Evaluatie beleid Waardevolle Cultuurlandschappen*, Kamerstuk 03-04-2001

Ministerie van LNV, *Natuurbeleidsplan*, Den Haag 1989

Ministerie van LNV, *Agenda Vitaal Platteland. Inspelen op Veranderingen*, april 2004

Ministerie van LNV, *Feitelijke vragen Evaluatie Groene Gebiedsontwikkeling*, brief aan de TK, sept. 2008

Ministerie van LNV, *Evaluatie Groene Gebiedsontwikkeling*, brief aan de TK, aug. 2008.

Ministerie van O&W, *Rapport van de Cie. De Wolff*, TK 1970-1971, 10914, nrs. 1-2

Ministerie van VenW, *Rapport van de Oosterschelde Commissie*, 1974

Ministerie van VenW, *Derde Nota Waterhuishouding*, Den Haag 1989

Ministerie van VenW en Ministerie van VROM, *Sneller en Beter; brief 24-06-09 aan de Tweede Kamer*, TK 2009/344.

Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag 1988

Ministerie van VROM, *Nationaal Milieubeleidsplan*, Den Haag 1989

Ministerie van VROM, *Actieplan Gebiedsgericht Beleid*, Den Haag 1990

Ministerie van VROM, *Nota Stedelijke Vernieuwing*, 1997

Ministerie van VROM, *Ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied*, 2002

Ministerie van VROM, *Best practices ontwikkelingsplanologie*, Den Haag 2003

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte deel 4*, Den Haag 2006a

Ministerie van VROM et al., *Nota Ruimte Katern. Kernbegrippen in het nieuwe rijksbeleid*, 2006b

- Ministerie van VROM, *Handreiking maatschappelijke kosten-batenanalyse projecten Nota Ruimtebudget*, 2007
- Ministerie van VROM, *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling*, 2009
- Mitchell et al., *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience*, 1997
- Moore, J.F., *Ecosystemen als basis van de concurrentiestrijd*, Harvard Business Review, juni 1993
- Mouter, N., J.A. Annema en G.P. van Wee, *Maatschappelijke kosten-batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd*, 2012, Nicis Institute Den Haag.
- NAM (Ned. Aardolie Maatschappij), *Integrale Bodemdalingsstudie Waddenzee*, 1998
- Nelissen, R. J., *Rede uitgesproken door Minister Nelissen bij de installatie van de commissie voor de ontwikkeling van de beleidsanalyse op 3 november 1971*, Beleidsanalyse nr. 1
- Nelissen, N., H. Goverde en N. van Gestel, *Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum 2000.
- Nelissen, N., *Bestuurlijk vermogen van nieuwe vormen van besturen*, Bestuurswetenschappen 2000- 3
- Nelissen, N. en I.Sievers, *Beleidsterminologische vernieuwing: de charme van de schijn. Ontwikkelingsplanologie als oude wijn in nieuwe zakken?*, Bestuurswetenschappen 2005 nr.1
- Netwerk Directeuren Stedelijke Ontwikkeling, *Kleinschalige ontwikkeling op maat*, Cobouw nov. 2012
- Neuvel, J., *Geographical Dimensions of Risk Management*, 2009
- Nicis Institute, *Coproductie*, Den Haag maart 2010
- Nonaka, I. en H. Takeuchi, *The Knowledge-Creating Company*, 1995
- Noordam, D. en E. Spaink, *Naar een volwaardige plaats van kennis over overstromingsrisico's in ruimtelijke afwegingen*, H2O nr.18, 2008
- Noordegraaf, M., *De sociaal-constructivistische benadering*, in: *Beleid in perspectieven*, Min. Van VenW / RWS / AVV, 2002
- Noordegraaf-Eelens, L., M. van der Steen, B. Steur en P. Frissen, *Vals vertrouwen*, Openbaar Bestuur augustus 2011
- Noordman, L.G.M. en W. Vonk, *Probleemoplossen: een wetenschappelijke octopus. Aspecten uit het werk van H. A. Simon*, Intermediair jrg. 17 nr. 11, 1981
- Noorman, K.J. en B.Swart, *Charettes als ontwerpend en verbindend instrument*, in : *Energielandschappen*, Noorman K.J. en G. de Roo, 2011

Nooteboom, S.G., *Fact checken bij overheidsbesluiten*, Virtueel Bestuur 2013,

NRC, *50 jaar praten over 7 km weg*, 7 juli 2011

Onna, M. van en A. Koning, *De kleine Prince 2, Gids voor projectmanagement*, 2003

Oosterhoff, H., G. de Roo, M.J.C.Schwartz en H. van der Wal, *Omgevingsplanning in Nederland – Een stand van zaken rond sectoroverschrijdend, geïntegreerd en gebiedsgericht beleid voor de fysieke leefomgeving*, 2001.

Pestman, P., *In het spoor van de Betuweroute*, 2001

PBL, *Vormgeven aan de Spontane stad*, 2012

Platform Beleidsanalyse, *Het wegen waard*, Den Haag 1990

Pleijte, M., *WCL's ingekleurd: Monitoring en evaluatie van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen*, Alterra / Wageningen UR, 2000.

PMR (Project Mainport Rotterdam), *Logboek. Leerdokument*, Den Haag 2002

Praag, B.M.S. van en A. Kapteyn, *Wat is ons inkomen ons waard?*, ESB 2-5-1973

Porter, T.M., *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton 1995

Priemus, H., *Kosten-batenanalyse bij integrale gebiedsontwikkeling*, B&G 38, 2011

ProjectManagement Bureau Amsterdam, *Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie*, 2012.

Pröpper, I. en D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid*, 1999.

Quade, E.S., *Analysis for Public Decisions*, 1989

Raad Landelijk Gebied, *Platteland in de steigers*, 2003

Raad Landelijk Gebied, *Op weg naar een volgende generatie gebiedsgericht beleid*, 2003

Raad Landelijk Gebied, *Tijd voor kwaliteit*, 2005

Raad voor het Openbaar bestuur, *Verscheidenheid in vervlechting*, 1997

Raad voor het Openbaar bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*, 2004

Raad voor het Openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*, 2012

- Raad van Toezicht Inspraakpunt VenW, *Passende publieksparticipatie leidt tot betere beleidsvorming*, 2008
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Ambities bundelen*, sept. 1998
- Rathenau, *Kennisbenutting en politieke keuze: een dilemma voor het milieubeleid?*, 1998.
- Rathenau, *Het blauwe goud verzilveren. Integraal waterbeheer en het belang van omdenken*, Rathenau Instituut 2000
- Rathenau, Habiforum en Nirov: *Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave*, Den Haag 2004
- Reinhard, S., J. Vreke, W. Wijnen, A. Gaaff en M. Hoogstra, *Integrale afweging van ruimtegebruik*, LEI 2003.
- Reinhard, S. en A. Gaaff, *Cost-benefit analysis in interactive planning processes, an interactive instrument in an integrated approach*, Den Haag LEI 2006
- Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels en H. Smit, *Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA-vingeroefening*, Rapport 48. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, 2007.
- Rhee, G. van, *Kan een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden gebruikt voor de beoordeling van innovatieprogramma's?*, 2006.
- Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Birmingham, 1997.
- Rienstra, S., *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2008.
- Riet, O. van de, *De Beleidsanalytische benadering*, in: *Beleid in perspectieven*, Min. Van VenW / RWS / AVV, 2002
- Riet, O. van de, *Policy Analysis in Multi-Actor Policy Settings. Navigating Between Negotiated Nonsense and Superfluous Knowledge*, Eburon Delft, 2003.
- Rietveld, P. en H. Boerebach, *Beleidsanalyse en politieke besluitvorming op het terrein van verkeer en ruimtelijke ordening*, Den Haag Platform Beleidsanalyse, Ministerie van Financiën, 1993
- Rijkswaterstaat, *Handreiking MIRT*, 2010
- RIKZ, *Baten van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie*, 2008
- Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid. Een beoordeling van prestaties van de publieke sector*, 's Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1993.

- Romijn, G. en G. Renes, *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse*, CPB / PBL, Den Haag 2013
- Roo, G. de en M. Schwartz, *Omgevingsplanning, een innovatief proces: over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, 2001.
- Roo, G. de en H. Voogd, *Methodologie van planning*, 2004
- Roo, G. de en G. Porter, *Fuzzy Planning – the role of actors in a fuzzy governance environment*, 2007
- Roo, G. de, *Being or becoming? That is the question. Confronting complexity with contemporary Planning Theory*, in : A Planners Encounter with Complexity, 2010.
- Roo, G. de, *Spatial Planning, Complexity and a World 'Out of Equilibrium'*, hoofdstuk 6 van 'Complexity and Planning: Systems, Assemblages & Simulations', 2012
- Roo, G. de, *Abstracties van planning*, 2013
- Roo, G. de, *Onzekerheid als leidend beginsel: planologie in Groningen*, in Rooilijn jrg.48/nr1/2015
- Rooy, P., A. van Luin en E. Dil, *Nederland Boven Water, Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*, 2006
- Rooy, P. van, *Van waternarcisme naar duurzame gebiedsontwikkeling*, in: Ruimte in de bat 2007 nr 4.
- Rose, N., *Community, citizenship and the third way*, American behavioral scientist, 2000
- Rouwendaal, J. en P. Nijkamp, *Netto contante waarde en toekomstige generaties*, ESB mei 1984
- Rubinstein, M., *Een kijk op netwerkadviesing*, Management en Consulting, 2005 nr. 6)
- Ruimtelijke ministeries, *Lessen uit een gebiedsgerichte benadering van Rijksbeleid*, 1999
- Rijksoverheid (werkgroep regeldruk), *In regels gevangen. Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk*, Den Haag 2006
- ROMagazine, *De brede schoolgedachte in notavorm*, maart 2012
- Ruijgrok, E.C.M., R.Brouwer en H. Verbruggen, *Waardering van natuur, water en bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analysis. Een aanvulling op de OEI-leidraad*, Ministeries van V&W, EZ, en LNV, Den Haag 2004.
- Ruijgrok, E.C.M. et al., *Kentallen waardering Natuur, Water, Bodem en Landschap, Hulpmiddel bij MKBA*, Ministerie van LNV, Den Haag 2006.
- Russo, J.E. en P.H. Schoemaker, *Winning Decisions – Getting it Right in the First Time*, 2002

- R.U.U. Vakgroep Planning en Beleid, *Eindrapporten Onderzoek Scenariomethode*, Utrecht 1980.
- Savelberg, F., A. 't Hoen, C. Koopmans, *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2008.
- Scheffer, M., *Critical Transitions in Nature and Society*, 2009.
- Schie, N. van, *Co-valuation of water. An institutional perspective on valuation in spatial water management*, Erasmus Rotterdam, 2010.
- Schwarz, G., *Visie- en strategieontwikkeling als creatief groepsproces*, Holland Management Review nr. 136, 2011
- Selnes, T.A., *LNV – effectief op gebiedsniveau?*, LEI Den Haag 2003.
- SER, *Bevolkingskrimp benoemen en benutten*, 2011
- Shechter, M., *Valuing the environment*. In H. Folmer and H.L. Gabel, *Principles of Environmental and Resource Economics*, 2000
- Sijtsma, F.J. en A. van Hinsberg, S. Kruitwagen en F.J. Dietz, *Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling*, PBL Bilthoven 2009.
- Simon, C., *Streekidentiteiten: modeproducten bij uitstek*, in *Ruimte en Debat* 01/2005, Ruimtelijk Planbureau
- Simon, C., *Ruimte voor identiteit*, Groningen 2005
- Simon, H.A., *Man and his Tools: Technology and the Human Condition*, Duijker-lezing 1981, Intermediair bibliotheek
- Slob, M. & J. Staman, *Beleid en het bewijsbeest – een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*, Den Haag Rathenau Instituut 2012.
- Soeterbroek, F., *Interactieve politiek als zoekproces*, Bestuurskunde nov. 2002.
- Soeterbroek, F., J. Edelenbos en S. Nooteboom, *Dilemma's bij sturing op ruimtelijke kwaliteit*, *Rooilijn* jrg. 36, nr. 10, 2003.
- Soeterbroek, F., *Go with the flow*, Bestuurswetenschappen april 2004
- Spaans, M. en JJ Trip, *Ruimtelijke kwaliteit en rijksbemoeienis*, *Rooilijn* jrg. 43/nr. 6/2010
- Spaink, E., *Sociale kosten-batenanalyse*, doctoraalscriptie UvA 1973, ongepubliceerd
- Spaink, E., *Verplichte milieu-effectrapportering. Waarom en hoe*, ESB 1978
- Spaink, E., *Verslag van enkele interviews in Nationale Landschappen*, (ongepubliceerd) 1983.

Spaink, E. et al., *Naar een gezamenlijke sturingsfilosofie voor het omgevingsbeleid. Eerste stap*, rapportage voor Strategisch directeurenoverleg omgevingsbeleid, Den Haag 1996, (ongepubliceerd)

Spaink, E., *Afweging van kosten en baten bij investeringen in informatievoorziening*, in: Handboek Bestuurlijke informatiekunde, Alphen a.d. Rijn, Samsom Tjeenk Willink, 1997.

Spaink, E., *Gereedschap voor effectieve beleidsvorming: de papieren sparringpartner voor procesmatig werken aan beleid en uitvoering*, Handboek Sdu 2005

Spaink, E., *Tijd voor kwaliteit in het landelijk gebied. Een interview met Frieda van Diepen-Oost*, Milieu-actief, oktober 2005.

Spaink, E., *Denk eens in kosten en baten*, Virtueel Bestuur feb 2009

Spaink, E., *Niet in mijn achtertuin*, Virtueel Bestuur dec 2009

Spaink, E., *Van inspreken naar samendoen*, Virtueel Bestuur 2010.

Spaink, E., *Wat is het prijskaartje?*, Milieu nov. 2011

Spaink, E., *Beleidsvorming op dorpsniveau*, Virtueel Bestuur mei 2009.

Specht, M., *De pragmatiek van burgerparticipatie*, VU 2012

Sprinkhuizen et al., *Wijken voor bewoners*, Kenniscentrum Grote Steden, 2001

Squires, G. en E. Heurkens (eds.), *International Approaches to Real Estate Development*, Londen 2014

Steen, M. van der en Jorres Scherpenisse, Hajer, M., Van Gerwen, O-J., Kruitwagen, S. *Learning by doing: Government participation in an energetic society*, NSOB and PBL, 2015

Stone, D., *Policy paradox*, 1979

Straten, H. van, en V. Klijnsma, *Ontwikkelingsplanologie in de praktijk*, Landwerk 2007 nr.1

Susskind et al., L., *Consensus Building Handbook*, 1999.

Swaan, A. de, *Zo wordt het nooit wat met deze polder*, NRC 2 juli 2008

Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag, Elsevier 1998 blz. 79-82.

Teisman, G.R., *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, in: Abma et al.: Handboek voor Beleidswetenschap, 2001

Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde*, 2005

- Ten Heuvelhof, E.F. en C.J.A.M. Termeer, *Gebiedsgericht beleid en het bereiken van win-win-situaties*, Bestuurswetenschappen 1991 nr.4
- Tennekes H. et al., *De vlinder van Lorenz. De verrassende dynamica van chaos*”, 1990
- Termeer, C.J.A.M., *‘Hoe je een boer aan het lachen krijgt’: van sturing naar configuratiemanagement*, 2001
- Termeer, C.J.A.M., *Vital differences. On public leadership and societal innovation*, inaugurale rede WUR, 2007
- Terwel, B.W., *Origins of public trust: Towards an understanding of carbon dioxide capture and Storage*, Leiden 2009
- Teulings, C.N. et al., *De Calculus van het publiek belang*, 2003
- Teulings, C.N., *Over goedwillende dictators, kwaadaardige democraten en central planners*, IRF lustrumboek, 2006
- Thijn, E. van, en T. Cardoso Ribeiro, *De informatieparadox, een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Den Haag 2004
- Thomas, C., *De menselijke beslisser; slotbeschouwing*, Bestuur en Maatschappij, 2009.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Cie. Duivesteijn), *Grote projecten uitvergroot – een infrastructuur voor besluitvorming*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag 2005, p. 66.)
- Tinbergen, J., *De economische balans van het Deltaplan*, Sdu 1961
- Tirion, H.B., *Beleids-effectmeting en legitimiteit. Een studie over reflectie, objectiviteit, betrekkelijkheid en de provinciale beleidspraktijk*, UvT 2006
- Tonkens, E. en I. Verhoeven, *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Amsterdam 2012
- Tops, P.W., P. Depla en P. Manders, *Co-productie in Brabantse gemeenten. Ervaringen met een nieuwe bestuursstijl*, Tilburg, 1996.
- Tops, P.W., *Co-productie als bestuursstijl, ervaringen en vuistregels*, Bestuurswetenschappen 1999 nr. 3
- Treffinger, Isake en Firestein, *Handbook of creative learning*, NY 1982.
- Tromp, O.-S., *Ecologische modernisering van de economie: efficiëntie of duurzaamheid?*, Milieu 1995/5
- TU Delft, *Ronald Waterman, promotie van een visionaire waterbouwer*, persbericht dec. 2010

- Turner, M. E. en Pratkanis, A.R. , *Twenty-five years of groupthink theory and research: lessons from the evaluation of a theory*, 1998.
- Tweede Kamer, *Eindrapport Evaluatie Ruimte voor de Rivier*, vergaderjaar 2012-2013; bijlage bij 30080 nr. 64.
- Twist, M. van en v.d.Steen, *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur*, 2010
- Urhahn Urban Design, *De Spontane Stad*, Amsterdam 2010
- Veld, R.J. in 't, *Procesarchitect speelt centrale rol in interactief bestuur*, Staatscourant 35, 1995
- Veld, R.J. in 't, *Beleid en kennis moeten in evenwicht zijn*, NRC 12-10-1999.
- Veld, R.J. in 't et al., *Willens en wetens – De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO 2000.
- Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en Vereniging voor Bestuurskunde (VB), *Veerkracht en democratie*, 2008.
- Verhees, G., *Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk*, 2013
- Verschuere, B., T. Brandsen en V. Pestoff, *Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda*, ISTR, 2012
- Verwest, F., E. Dammers en B.Staffhorst, *Ontwikkelingsplanologie: voorbij het poldermodel*, Ruimte in Debat nr. 2, 2005.
- Visser, J. en J.A.Korteweg, *Ex-ante evaluatie in het MIRT*, Den Haag, KiM 2008.
- Visser. J en P. Wortelboer, *Nut en noodzaak: het afwegen van kosten en baten*, KiM 2010.
- Voogd, H., *Facetten van de planologie*, 1995
- Voogd, H. en J.Woltjer, *Draagvlak via consensusvorming. Een literatuurverkenning*, in: B. van der Molen en H. Voogd (red.), *Niet in mijn achtertuin, maar waar dan?*, 1995
- Voogd, H., *Baseer nut Zuidezeelijn niet op kosten-batenanalyse*, NRC 17-06-2006
- Voogd, H. en J. Woltjer, *Water Policy and Spatial Planning: Linkages between Water and Land Use*, in S. Rijnhard en H. Folmer (red.), *Waterpolicy in the Netherlands*, 2009
- Vries J. de et al., *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam 2009
- Vries, S. de, *Gebiedsontwikkeling zoekt nieuwe stedelijke economie en planningsagenda*, Ruimtevolk 30-09-2014
- Wee, B. van, *Er is meer tussen KBA en aarde*, Verkeerskunde nr 1, 2011

Weaver, W. , *Science and complexity*, 1948.

Weick, K.E., *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. Administrative Science Quarterly 21 blz. 1-19, 1976

Waterdienst, *Ecologische kennisleemtes voor kosten-batenanalyses van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie*, rapport A2412, 2009.

Werksma, H., *Statische en dynamische ruimtelijke kwaliteit*, Rooilijn 36 (10) 2003.

Westerman, Frank, *De graanrepubliek*, Amsterdam 1999

Winsemius et al., *Vertrouwen in burgers*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam, 2012.

Wise, N.M. (ed.), *The values of precision*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

Witsen, Peter Paul, *Het rijk moet zich waarmaken in de regio*, Stedebouw & RO, jrg. 87 nr. 5, 2006

Witsen, P.P., *Gebruikers centraal bij ruimtelijke investeringen*, Building Business, okt. 2012

Van Woerkum, C.M.J., *Organisaties in hun biotoop: over de communicatie van organisaties*, oratie WUR 2003

Wolfson, D.J., *Pleidooi voor een transactiestaat*, Bestuurswetenschappen nr 3, 2006

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987

Woud, Auke van der, *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798 – 1848*, Amsterdam, 1998.

Woud, Auke van der, *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland*, 2006

WRR, *Besluiten over grote projecten*, 1994

WRR, *Rapporten aan de regering 1998 nr. 53*, 's Gravenhage 1998

WRR, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, 1998

WRR, *Vertrouwen in de buurt*, 2005

WRR, *De menselijke beslisser*, 2009

WRR, *Publieke zaken in de marktsamenleving*, rapport 87, 2012

Zeeuw, F. de en H. Licher, *De actualiteit van infrastructuur en gebiedsontwikkeling*, 2008

Zeeuw, F. de, *Gebiedsontwikkeling meer dan ooit actueel*, in: Publieke Werken, jrg. 1 nr.7, okt. 2009

Zonneveld, J.I.S., *Levend land. De geografie van het Nederlandse landschap*, Utrecht 1985.

Zuidema, C., *Post-contingency in planning – Making sense of decentralisation in environmental governance*, dissertatie RUG Groningen, 2012.

Zuijderhoudt, R., J.J. Wobben, S. ten Have en V. Busato, *De logica van chaos in veranderingsprocessen*, HMR nr. 82, 2002.

Zuurmond, A., *De infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*, dissertatie, Phaedrus 1994.

Summary

‘Gebiedsontwikkeling’ (area development or regional development) is an approach in the regional planning that in 2006 by the Minister of housing, spatial planning and environment on main lines was described in the ‘Nota Ruimte’ (VROM, 2006a). This approach builds on, *inter alia*, environmental planning and adds in particular broad participation to it as response to a – by ever scarcer space and difficulties in decision-making processes – failing spatial development.

The basic characteristics for ‘gebiedsontwikkeling’ are in accordance with the ‘Nota Ruimte’: *integral development as a joint process of complementary parties, which seek to improve the spatial quality, through the implementation and financing of a number of related spatial projects. All governments, civil society organizations, citizens and market operators are particularly encouraged to think along and join to come to area-specific and widely supported regional and local visioning and implementation of policies* (VROM, 2006a, p. 12). In addition, in the ‘Nota Ruimte’ emphasized *dynamics* and the reference to *civil society* we can see as essential features.

The central question in this research is:

What conditions must there be to determine the concept of ‘gebiedsontwikkeling’ regarding integration, participation, cooperation and creativity and what areas should be paid attention to in concrete cases with the approach so that optimal results can be achieved?

The main conclusions of this research are the following:

- ‘Gebiedsontwikkeling’, characterized by an open process with many participants and to reconcile many interlinking goals, is very complex. In that case, the communicative-rational approach, with emphasis on argumentation and on intersubjectivity, will fit.
- On the basis of the theory and the description of ‘gebiedsontwikkeling’ in the ‘Nota Ruimte’ was found that the concept of ‘gebiedsontwikkeling’ shows characteristics of a non-linear, complex adaptive system, which indicates mainly optimising the process, creating conditions and recognizing opportunities may be a good approach.

The concept builds on the in practice – and in a variety of sectors developed – *area-specific* approach in which recognition of interests plays a central role. The open invitation to citizens, civil society, businesses and Governments is the most important extension.

- To build a content that is widely accepted and will induce initiatives, means that a *broad participation* is a condition. On the basis of the described experiences it may be assumed that this condition can be met.
- It appears possible to organize an *open process* of co-production by flexibility to differentiate the intensity of involvement and input from a variety of angles.
- For mutual trust, it is better if the organizer of the process is not one of the interested parties. An independent *facilitator* can – with or without a team – take on this role. The

process counsellor organizes, makes contacts, lures arguments and knowledge from inside and outside and orders information in documents.

- The engine of the process is the urgency and the common interest of the participants: *mutual dependence* is a condition for "working together as partners". The participants give the joint process form and they jointly create conditions for a successful process.
- To prevent stagnation because of lack of coordination with different authorities concerned the process, timely coordination between Governments is necessary.
- The learning process is served by a working method that facilitates input and discussion of ideas and information. To create the *space* for a variety of input as large as possible are *working methods* available, can *meetings* be organized and is informing of the indoor and the outdoor world essential (*communication*).
- Jointly developing knowledge according to the principles of '*joint fact finding*' increases the chances of agreement on the knowledge base.
- It is recommended that *alternatives* or variations may be deleted only if the contrivers agree. The possibility of deviating insights through alternatives to carry on the further process, promotes the contribution of information and insights and can prevent participants to unhook.
- Primary objective of the process is naming a distinctive identity for the region, which must be connected to initiatives that reinforce each other.
- In order to achieve progress there is a need for an action perspective. That can be found in the form of an analytical road map. A 'means of transport' in the form of a '*living*' document (in which for example the effect matrix is central) provides focus. A good *documentation* ensures that relapse is prevented and makes it to new participants possible to hook in a short period.
- The quality of the result – and with it the chance of realization of initiatives – is served with input *from the outside* and with experience with similar situations.
- In particular, knowledge of *costs and benefits* – and the understanding of the distribution of benefits and costs – contribute to the joint development and implementation of activities that fit within the vision.
- Application of cost-benefit analysis in the case of co-production makes sense if the way of thinking is involved in the process of joint fact finding to strengthen the evidence-informed character of the process.
- Results can be achieved at a time when there is agreement: a moment for consolidation. Then reality is fixed for a while.
- The agreement between participants in an open process enhances the democratic legitimacy of the result. To prevent the results do not agree with representatives in spite of this, they would have to be 'taken' in the process, so that they in their own trade-offs make use of the insights from the process.

- The realization of an initiative changes the possibilities for other initiatives. Also new insights and changed views will be added. So non-linear step-changes arise. Changes arise and are normally not quite predictable. After each round the circle of participants can change.

‘Gebiedsontwikkeling’ can – in view of the conclusions drawn in this study – be successful in the Netherlands. In particular, it calls for a sequel over a long period and the concept fits within the typical Dutch relations, culture and procedures. Moreover the possibilities will be further magnified by recent legislation (the ‘Omgevingswet’) and acceptance is enlarged because involved citizens can participate. Finally, because openness and broad involvement more likely will produce (creative) initiatives that fit the circumstances at some moment.

Curriculum vitae Erik Spaink
Geboren op 3 mei 1945 te Soest

Opleiding

- econometrie, Universiteit van Amsterdam (1973)
afstudeeronderwerp maatschappelijke kosten-batenanalyse en bijvak milieukunde
- cursussen beleidsanalyse, beleidkunde, informatiekunde, programmamanagement, kennismanagement, teamcoaching.

Werkkringen chronologisch

1969 - 1970 medewerker van de gemeente Haarlem, dienst Economische Zaken.
1973 - 1978 milieueconoom bij de Cie. Bestudering Waterhuishouding Gelderland (bouwen van een integraal afwegingsmodel) en bij het Centraal Bureau voor de Statistiek.
1978 - 1980 beleidsanalist bij het ministerie van CRM (voor natuurbehoud en welzijnsbeleid)
1980 - 1986 hoofd van de afdeling Milieuaangelegenheden bij de directie Natuurbehoud van CRM en later LNV. Belangrijke taak van deze afdeling was een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de m.e.r. (milieu-effectrapportage). Onder meer lid van het presidium van de voorlopige Cie. MER, lid van de Evaluatiecie. Wet Algemene Bepalingen Milieubeheer (cie. Oosting), lid van de interdepartementale projectgroep Markerwaard.
1986 - 1988 hoofd van de afdeling strategie van de directie Natuurbehoud / LNV.
1988 - 1992 informatiemanager bij achtereenvolgens de Plantenziektenkundige Dienst en bij het ministerie van Justitie. Informatieplanning als brug tussen automatisering en beleid.
1992 - 1997 beleidsmedewerker informatiebeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (auteur raamwerk BIOS-nota: Beleid Informatievoorziening Openbare Sector) en onder meer secretaris van de visitatiecommissie Milieu (doorlichting werkwijze DGM, cie. Sint) en projectleider van de interdepartementale projectgroep Sturingsfilosofie Omgevingsbeleid.
1997 - 2003 mede-oprichter van en adviseur bij de Adviesunit Resultaatgericht Beleid (ARB), het kennis- en adviescentrum voor praktische proceskennis van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Projecten begeleiden van allerlei aard, gecombineerd met de ontwikkeling van methoden.
2003 - 2004 adviseur bij TNO / STB. Onderwerpen: interactieve maatschappelijke kosten-batenanalyse, evaluatie, ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgerichte beleidsprocessen.
2004 – 2010 zelfstandig adviseur; samenwerking met AO-adviseurs en Arcadis.

Enkele publicaties op naam

Milieuproblematiek en de ontwikkelingslanden; Transactie, april 1973.
Verplichte milieu-effectrapportering, waarom en hoe, Economisch Stat. Berichten, okt. 1978.
Milieueffingen (co-auteur L. Plooi), Economisch Stat. Berichten, nov. 1978.
Stand van zaken milieu-effectrapportering, Stedebouw en Volkshuisvesting, 1979.
Evaluatie van effectvoorspellingen (co-auteur E. Nieuwhof), MILIEU 1986 nr. 5.
M.e.r. op beleidsplanniveau (co-auteur H. Overbeek), MILIEU 1986 nr. 5.
'De chipcard een haalbare kaart?', een haalbaarheidsstudie (i.s.m. bureau Vectis)
Afweging van kosten en baten bij investeringen in informatievoorziening, Handboek Besturen en Innovatie, Samsom Tjeenk Willink, 1997.
Kennismanagement en interactieve beleidsvorming, Management en Bestuur, 1999 en Staatscourant, zomer 1999
Inspelen op de politiek, Management en Bestuur, feb. 2001.
De beleidsmedewerker als vakman, Management en Bestuur, feb. 2003.
Kosten-batenanalyse: hulpmiddel voor bepalen maatschappelijke efficiëntie? (co-auteur H.L.Klaassen), Economenblad oktober 2005.

Tijd voor kwaliteit in het landelijk gebied. Een interview met Frieda van Diepen. Milieuactief, 2005.

Columnist “participatie” voor Virtueel Bestuur, magazine Vereniging Bestuurskunde 2008 - 2014.

Welk prijskaartje heeft natuur? (over monetarisering van natuur), Milieu okt. 2011.

Boek: “Gereedschap voor effectieve beleidsvorming. De papieren sparringpartner voor procesmatig werken aan uitvoering en beleid.” (Sdu, Handboek Public Management, ISBN 90-12-10955-8, 2005).